

## Sammanfattning

Det politiska samarbete i Europa som idag utgörs av EU började ta sin form redan under 1950-talet. Det var emellertid först under andra hälften av 1990-talet som demokratins förutsättningar i samarbetet började diskuteras på allvar. Att unionens demokratiska brister först nu blivit uppenbara för alla beror på att integrationen under många år främst bestod av en juridisk integration till följd av EG-domstolens aktivism varför gemene man inte förstod vart utvecklingen var på väg. När så den politiska integrationen började ta fart på 80- och 90-talen och makten över områden som var starkt förknippade med nationell suveränitet flyttades till EU, kom debatten och oppositionen igång.

Under 90-talet kan man urskilja allvarliga demokratiska brister i det europeiska politiska samarbetet som man känner igen från de flesta andra internationella överstatliga politiska projekt. Det har uppstått en asymmetri mellan makt och ansvar. EU är en blandning mellan ett mellanstatligt och ett överstatligt samarbete varför makten på vissa områden har lämnats över till unionen. Tyvärr har inte det politiska ansvaret följt med upp till den europeiska nivån. Ett exempel på detta är att Ministerrådet, som stiftar lagar som inte behöver godkännas i de nationella parlamenten, inte kan avsättas av Europas medborgare genom allmänna val. Ett annat dilemma vid politiskt samarbete över gränserna är att väljare och valda kommer för långt ifrån varandra när medborgarna finns på en plats och politikerna på en annan. Både det geografiska och det känslomässiga avståndet växer. Även avståndet mellan väljarna ökar, det vill säga alla väljare ser inte likadana ut längre.

Många hävdar att då det finte finns något enhetligt europeiskt folk, ett "europeiskt demos", finns inte den samhörighet som finns för att majoritetsbeslut på överstatlig nivå skall bli legitima. I den situationen är det enda sättet att få en fungerande demokrati att flytta tillbaka makten till medlemsstaterna och på så sätt åter få symmetri mellan makt och ansvar. Att upplösa unionen är emellertid inte ett realistiskt alternativ eftersom det skulle innebära en säkerhetspolitisk och ekonomisk tillbakagång som vi inte har råd med.

Att göra tvärtom och flytta upp ansvaret till den europeiska nivån är inte heller ett gångbart alternativ. Federationen har idag inte många anhängare varken hos medborgarna eller politikerna. Vid en ökad överstatlighet skulle också avsaknaden av ett europeiskt demos bli än allvarligare. Att det inte finns en enhetlig etnisk och kulturell identitet skall dock inte överdrivas. En fortsatt integration kan så småningom resultera i en gemensam politisk identitet. Joseph Weiler har också poängterats att i den europeiska integrationen finns en speciell konstitutionell tolerans som innebär att trots att det inte råder ett enda demos accepterar unionens medborgare regler tagna av unionen inom unionens befogenheter. Ett i övrigt odemokratiskt EU förintar dock principen om konstitutionell tolerans vilket är ett av skälen till att toleransen från medborgarna på senare år börjat tryta.

En annan lösning som kommit fram i debatten är att istället för att motarbeta det demokratiska underskottet skall man bevara det eftersom det är önskvärt av flera skäl. Sverker Gustavsson betonar att det demokratiska underskottet är nödvändigt för att EU:s speciella besluts- och organisationsstruktur, med en blandning av mellan- och överstatliga drag, skall fungera. Han hävdar vidare att i vissa situationer måste ekonomisk effektivitet sättas före demokratin varför en ökad demokratisering av EU endast kan motiveras om man skulle vinna på det ekonomiskt. Andra representanter för detta synsätt, Majone och Scharpf, går så långt som att hävda att vissa frågor inte behöver legitimeras demokratiskt utan kan legitimeras genom större effektivitet. Ekonomin är en verklighet som till stor del styr och måste styra de politiska besluten varför den demokratiska processen ibland får komma i andra hand.

Andra tar mycket enklare vägar för att motivera att det demokratiska underskottet kan bevaras. De hävdar att det är oviktigt om man avskaffar eller bevarar det demokratiska underskottet om man ser demokratiproblemen som en asymmetri mellan makt och ansvar. Det beror på att unionen endast är ett "statsrättsligt provisorium" vilket innebär att överstaten inte har sin makt i kraft av någon egen demokratisk legitimitet utan lånar sin legitimitet från medlemsstaterna. Makt och ansvar finns således kvar på nationell nivå varför demokratin inte blir något problem så länge som de enskilda medlemsstaterna är demokratiska. Dessa tankegångar finns hos många som försöker legitimera vad EU idag har utvecklats till. Exempelvis använde sig Bundesverfassungsgericht av dessa teorier i Brunner-målet, när den ditintills uppnådda integrationen skulle legitimeras, och på samma sätt försvarade regeringen ett svenskt EU-medlemskap genom att ta stöd av dessa tankar. Teorin om ett statsrättsligt provisorium bygger på tanken att befogenheterna i EU är marginella, förutsebara och återkallbara men vid närmare analys märker man att inget av dessa krav är uppfyllt varför teorin inte kan användas för att försvara EU:s demokratiska brister.

På senare år har EU:s linje varit att försöka motarbeta de demokratiska brister som tveklöst finns. Den huvudsakliga idén bakom reformerna har varit att stärka medborgarnas direkta inflytande genom att stärka den enda direkt valda institutionen, Europaparlamentet. Konstigt nog har den paradoxala situationen uppstått att ju mer makt Europaparlamentet får desto svagare blir medborgarnas intresse för Europaparlamentet. Ett tydligt exempel på detta är det extremt låga deltagandet i de senaste Europavalen. En analys av Europaparlamentets deltagande i unionens beslutsprocess visar också att inflytandet för Europaparlamentet inte är lika stort i praktiken som i teorin. Sammantaget gör detta att medborgarnas inflytande snarare minskar än ökar.

Det svaga intresset och förtroendet för Europaparlamentet beror till stor del på att medborgarnas intresse och förtroende fortfarande är tillägnat de nationella parlamenten. För att kunna bygga upp ett demokratiskt politiskt samarbete måste därför de nationella parlamenten göras delaktiga i beslutsprocessen i EU. Vad man skall eftersträva i framtiden är således en dubbel legitimitet, där legitimitet härleds både från Europainivå och nationell nivå varför de nationella parlamenten har en roll att spela.

När det gäller en annan av de allvarliga demokratiska bristerna, unionens brist på öppenhet och transparens, har man också misslyckats med att åtgärda problemen. Fortfarande är öppenheten utåt och insynen inåt alltför dålig. Den nya eller rättare sagt förbättrade offentlighetsprincipen som införts i EU går inte att jämföra med den svenska motsvarigheten. Europas medborgare är dessutom inte tillräckligt delaktiga och införstådda med den politiska processen i EU för att kunna utnyttja den nya offentligheten. Här är emellertid ett område där den nya informationsteknologin kan spela en avgörande roll i framtiden. Med hjälp av Internet kan information spridas, dokument offentliggöras, gränser motverkas, gemensamma politiska rum skapas och inte minst en mer direkt delaktighet möjliggöras.

Genom att utnyttja en del av stommen i vår västerländska demokrati, de nationella parlamenten, tillsammans med den senaste tekniken, Internet, finns således möjligheter till förbättringar. Frågan är bara om Europas politiker är beredda att ta vara på dessa.

# Innehållsförteckning

<b>1 INLEDNING</b> .....	<b>4</b>
1.1 SYFTE OCH METOD.....	5
1.2 DISPOSITION.....	6
<b>2 GLOBALISERINGSPROJEKT</b> .....	<b>7</b>
2.1 DAVID HELD.....	8
2.2 INGVAR CARLSSON.....	9
2.3 BENJAMIN BARBER.....	10
2.4 INCITAMENT FÖR EN GLOBAL DEMOKRATI.....	10
2.5 ETT NYTT DEMOKRATIBEGREPP.....	12
2.5.1 <i>En kosmopolitisk medborgare</i> .....	12
2.5.2 <i>Politikens judikalisering</i> .....	13
<b>3 VAD ÄR EGENTLIGEN EU?</b> .....	<b>15</b>
3.1 STATSFÖRBUND ELLER FÖRBUNDSSTAT.....	15
3.2 EU – NÅGONSTANS MITT EMELLAN.....	16
3.2.1 <i>Sui generis</i> .....	17
<b>4 EU:S INSTITUTIONELLA UPPBYGGNAD</b> .....	<b>18</b>
4.1 KOMMISSIONEN.....	18
4.2 MINISTERRÅDET.....	19
4.3 EUROPAPARLAMENTET.....	20
4.4 INSTITUTIONERNAS INBÖRDES FÖRHÅLLANDE.....	21
4.4.1 <i>Svårt att rubba balansen</i> .....	21
4.4.2 <i>Tresidig process</i> .....	21
<b>5 EU – REGIONALT PROJEKT MED DEMOKRATIPROBLEM</b> .....	<b>23</b>
5.1 DEMOKRATI-LEGITIMITET.....	23
5.2 VIKTIGA DEMOKRATISKA BRISTER.....	23
5.2.1 <i>Asymmetri mellan makt och ansvar</i> .....	23
5.2.2 <i>Långt avstånd mellan väljare och valda</i> .....	24
5.2.3 <i>Långt avstånd mellan väljarna</i> .....	24
5.2.4 <i>Demokrati i en internationaliserad värld är en ny fråga</i> .....	25
5.3 VÄGEN FRAM TILL DET ”DEMOKRATISKA UNDERSKOTTET”.....	25
5.4 OLIKA VÄGAR ATT VÄLJA.....	26
<b>6 PESSIMISM: EU SAKNAR SYMMETRI MELLAN MAKT OCH ANSVAR</b> .....	<b>26</b>
6.1 NATIONALISTERS OCH FEDERALISTERS UTRYMME I DEBATTEN.....	27
6.2 IDENTITETSPROBLEM.....	28
6.2.1 <i>No-demos-teorin</i> .....	29
6.2.2 <i>Nya sätt att se på begreppet identitet</i> .....	30
6.2.2.1 <i>Enkelspårigt identitetsbegrepp</i> .....	31
6.2.2.2 <i>Flerdimensionella identiteter</i> .....	31
6.2.3 <i>Konstitutionell tolerans</i> .....	32
6.3 EKONOMISKT KAOS.....	33
<b>7 BEVARA DET DEMOKRATISKA UNDERSKOTTET</b> .....	<b>34</b>
7.1 STATS RÄTTSLIGT PROVISORIUM.....	35
7.2 DEN SVENSKA INSTÄLLNINGEN.....	36
7.2.1 <i>Mats Lundström</i> .....	37
7.3 EN TEORI MED MÅNGA BRISTER.....	38
7.3.1 <i>EU:s befogenheter är vare sig marginella, förutsebara eller återkallbara</i> .....	38
7.3.2 <i>En teori som blir allt svårare att försvara</i> .....	39
7.4 VÄLFÄRD VIKTIGARE ÄN DEMOKRATI.....	40
7.4.1 <i>Gustavsson</i> .....	40

7.4.2 <i>Majone</i> .....	41
7.4.2.1 Icke-majoritetsmodellen.....	41
7.4.2.2 Skillnad mellan ekonomisk effektivitet och omfördelning .....	43
7.4.3 <i>Scharpf</i> .....	43
7.4.3.1 Input och Output.....	44
7.4.4 <i>Olika politiska mål</i> .....	45
7.4.5 <i>Det finns ingen slutgiltig lösning</i> .....	47
7.5 DEMOKRATI OCH EFFEKTIVITET .....	48
7.5.1 <i>Finns ett motsatsförhållande mellan demokrati och effektivitet?</i> .....	49
<b>8 OPTIMISM: DET DEMOKRATISKA UNDERSKOTTET KAN AVSKAFFAS I EU .....</b>	<b>50</b>
8.1 EUROPAPARLAMENTETS NYA ROLL .....	50
8.2 ÄR REFORMERNA RIKTIGA?.....	52
8.2.1 <i>Europaparlamentets nya lagstiftningsbefogenheter</i> .....	52
8.2.1.1 Hur stor lagstiftningsmakt har Europaparlamentet i praktiken? .....	53
8.2.1.2 Framstegen är inte tillräckliga .....	54
8.2.2 <i>Europaparlamentets nya kontrollbefogenheter</i> .....	55
8.2.2.1 Godkännande av Kommissionen och dess ordförande .....	55
8.2.2.2 Misstroendevotum.....	56
8.2.2.3 Vem är det man kontrollerar?.....	56
8.2.3 <i>Otillräcklig öppenhet</i> .....	57
8.2.3.1 Den nya "offentlighetsprincipen".....	57
8.3 EUROPAPARLAMENTETS TILLKORTAKOMMANDEN .....	59
8.3.1 <i>Europeiska partier</i> .....	59
8.3.1.1 De europeiska partierna är lösa och heterogena konstruktioner.....	60
8.3.2 <i>Europavalen</i> .....	61
8.3.2.1 Varför misslyckas Europavalen? .....	62
8.3.2.2 Avsaknaden av en offentlig europeisk debatt .....	62
8.3.2.3 Vad behövs i framtiden? .....	64
8.4 DE NATIONELLA PARLAMENTENS NYA ROLL .....	65
8.4.1 <i>Dubbel legitimitet</i> .....	65
8.4.2 <i>EU-nämnden</i> .....	66
8.4.2.1 EU-nämndens betydelse.....	67
8.4.3 <i>COSAC</i> .....	68
8.4.4 <i>Andra reformförslag</i> .....	68
<b>9 NYA FÖRSLAG PÅ REFORMER.....</b>	<b>69</b>
9.1 SKAPANDET AV ETT KONSTITUTIONELLT RÅD .....	69
9.2 PARTIGRUPPERNA NOMINERAR KANDIDATER TILL ORDFÖRANDEPOSTEN .....	70
9.3 IT.....	70
9.3.1 <i>Hot och möjligheter</i> .....	71
9.3.2 <i>IT:s betydelse för den europeiska demokratin</i> .....	71
9.3.3 <i>Hur kan IT användas för att ge medborgarna ett större inflytande</i> .....	73
9.3.3.1 Direktdemokrati på nätet.....	73
9.3.3.2 Internet kan ge insyn och transparens .....	75
<b>10 SLUTORD.....</b>	<b>75</b>
<b>KÄLLFÖRTECKNING .....</b>	<b>78</b>

## 1 Inledning

Under senare år har EU förknippats med flera negativa tendenser. En av dessa är den allt svagare legitimiteten för den allt mer omfattande och komplicerade unionen. Särskilt EU:s demokratiska brister, eller om man så vill demokratiska underskott, har varit uppe till intensiv debatt. Att det uppstår legitimitetsproblem i samband med överstatligt politiskt samarbete är emellertid inget konstigt. I Europa är demokratitraditionen uppbyggd kring nationalstaten och "folket" varför den inte är anpassad för politiska projekt där omfattande makt flyttas över gränserna. Europeiska demokratiforskare är vana att utgå från nationalstaten i sina teorier varför de nu får ställa nya frågor och försöka dra nya slutsatser när man skall analysera EU:s demokratiska förutsättningar. Det är en av anledningarna till att debatten blir så intensiv och åsikterna går så vitt isär. Begreppen och teorierna har blivit många och stundtals blir förvirringen stor.

Trots detta verkar de flesta överens om att det verkligen finns mer eller mindre allvarliga brister i de demokratiska strukturer som byggts upp i unionen. Exempel på att det inte står rätt till har vi sett ända från slutet av 80-talet när det började knaka i fogarna men det var framförallt i samband med att man försökte forcera igenom Maastrichtfördraget som hela unionsbygget höll på att rasa. Brunner-målet i Bundesverfassungsgericht var ett kritiskt ögonblick i EU:s historia. Förutom Tyskland hade bland annat Danmark och Frankrike svårt att försvara unionens ökade maktbefogenheter för sina medborgare. Allt hade gått lite väl snabbt varför medborgarna kände sig överkörda och plötsligt saknade unionen sin livsviktiga legitimitet. Trots att alla nya avtal och den överflyttning av makt som dessa har inneburit har godkänts formellt i de olika medlemsstaterna saknar unionen förtroende och legitimitet i medborgarnas ögon. Det tyder på att det som är formellt legitimt inte alltid är legitimt socialt sett.

För att motverka unionens dåliga rykte har dessa frågor betonats alltmer från unionens sida. Ända sedan Unionsfördraget antogs har exempelvis demokrati ansetts vara en av de grundläggande principerna som unionen skall bygga på. För att mer konkret åstadkomma en förändring har ett antal nya reformer genomförts. Som exempel kan nämnas ett starkare Europaparlament och en utökad offentlighet. Handlar det emellertid om verkligt demokratiframjande reformer eller är det mesta kosmetika för att lugna opinionen? Eftersom kritikerna inte har tystnad borde det behövas ytterligare reformer för att de verkliga demokratiproblemen skall kunna lösas. Eller är det så att man misslyckats eftersom det inte går att skapa demokrati i dagens EU eller till och med så att man inte gjort något åt problemen på grund av att man egentligen anser att det demokratiska underskottet är av godo.

I dagens debatt verkar således de allra flesta vara överens om att något slags "demokratiskt underskott" faktiskt finns men vad det beror på eller vad man skall göra åt det är man inte lika ense om. Det finns de som tycker att det demokratiska underskottet är bra och de som tycker det är dåligt, det finns förespråkare för en federalisering av EU och de som tvärtom vill att EU skall återgå till att bli en förening av suveräna oberoende stater. Till sist finns det också anhängare av idén att hålla fast vid det vi har och göra det bästa av det. När åsikterna, i en högaktuell fråga som den här, går så mycket isär skapar det ett gyllene tillfälle för jämförelser och analys.

## 1.1 Syfte och metod

I den här uppsatsen ville jag titta på de demokratiska brister i Europeiska Unionen som har varit uppe till så intensiv debatt under andra hälften av 90-talet, fastställa vad som har gjorts och inte har gjorts för att komma tillrätta med dessa brister, varför man har agerat som man gjort och till sist om det finns några andra alternativa sätt att bemöta de demokratiska problemen i EU.

Genomgående i uppsatsen har jag utgått från att det finns ett antal demokratiska brister som har gett unionen ett demokratiskt underskott och med hänsyn till dessa brister koncentrerat uppsatsen till de olika alternativa lösningar som EU nu står inför. Syftet har varit att belysa de olika teorier som finns om hur det demokratiska underskottet skall bemötas och vilka konsekvenser olika teorier kan få. För att få struktur på dessa teorier har jag utgått från tre olika tankelinjer som delar upp teorierna i tre olika grupper; en pessimism som innebär en övertygelse om att det demokratiska underskottet inte kan avskaffas i den form EU har idag, en optimism som innebär att det demokratiska underskottet visst kan motarbetas inom dagens EU och till sist en cynism som menar att den bästa lösningen är att bevara det demokratiska underskottet.

Idén att angripa det demokratiska underskottet på detta sätt fick jag av Joakim Nergelius när han gästföreläste för vår klass under kursen i Internationell rätt. Hans sätt att angripa detta svåra problem tyckte jag både förenklade och belyste många av de svåra frågeställningar som man ställs inför när man skall analysera och strukturera demokratiproblemen i EU.

Under kursen i Internationell rätt kom jag förutom Nergelius också i kontakt med Sverker Gustavsson och Joseph Weiler kring vilkas teorier jag har byggt upp den här uppsatsen. Genom Gustavsson och Weiler har jag dessutom kommit i kontakt med andra forskare i Europafrågor, till exempel Scharpf, Majone och MacCormick.

I arbetet med uppsatsen har jag främst använt mig av sekundärdata i form av facklitteratur, artiklar och material på Internet. På detta område finns en närmast obegränsad mängd material där en hel del är nyskrivet varför svårigheten består i att sälla i materialet, inte att hitta det.

För att få en djupare inblick i materialet och en mer aktuell information har jag också samlat primärdata genom att hålla kontakt med Nergelius, Gustavsson och Weiler per telefon och e-mail. Jag hade också privilegiet att få närvara vid ett seminarium på Handelshögskolan i Göteborg under hösten 1999 där bland annat Gustavsson och Weiler medverkade. I arbetet med kapitlet om Europaparlamentet har jag också haft stor hjälp av Christian Andersson på Europaparlamentets informationskontor i Stockholm och ett par tjänstemän på Utrikesdepartementet.

Anledningen till att jag har använt metoden att kombinera skriven litteratur med en direktkontakt med författarna var att jag ville få ett brett och dagsaktuellt material att jobba med i uppsatsen så att uppsatsen både kan bli tillbakablickande så väl som framåtblickande. En kombination av primär- och sekundärdata gav också en större förståelse för teorier på ett område som minst sagt är komplicerat och mycket teoretiskt.

## **1.2 Disposition**

Det politiska samarbete som har byggts upp i Europa genom EU har som bekant kommit mycket längre än motsvarande projekt på global nivå, varför de demokratiförluster som kan uppstå vid transnationellt samarbete syns tydligare inom den europeiska unionen. De demokratiproblem som uppstår vid ett globalt politiskt samarbete är dock i mångt och mycket de samma som vi på senare år sett i vårt eget EU-samarbete, varför det är viktigt att först ta ett avstamp i den internationella debatten som rörande demokratifrågor. Därför skall jag i kapitel 2 först ta upp lite idéer om hur ett framtida globalt politiskt projekt kan se ut och vad för problem det kan innebära, för att sedan ta ställning till dessa frågeställningar ur ett regionalt

perspektiv, nämligen EU:s. För att bättre förstå och kunna ta till sig de analysinriktade kapitlen längre fram i uppsatsen skall jag sedan i kapitel 3 och 4 belysa vad EU egentligen är ur statsvetenskaplig synvinkel och hur unionen institutionellt är uppbyggd. I kapitel 5 lämnar jag så en redogörelse för de huvudsakliga demokratiska brister som finns och hur dessa har uppstått. Tyngdpunkten i uppsatsen ligger sedan i kapitel 6, 7 och 8 där jag i tur och ordning presenterar olika teorier för de tre tankelinjer jag presenterade ovan i metoden och analyserar dessa. Kapitel 9 slutligen, är en fortsättning på åttonde kapitlets teorier om att demokratin kan förbättras och innehåller olika reformförslag som lagts fram för att kunna stärka de demokratiska strukturerna i framtiden.

## 2 Globaliseringsprojekt

Som sagt är de många som fruktar att den välutvecklade demokrati som vi är bortskämda med i västvärlden inte kommer att överleva in på 2000-talet på grund av den globaliseringsprocess som nu är i full gång. Enskilda stater har inte kvar samma suveränitet som förut varför det gamla demokratiska system, som trots en hel del bakslag på vägen varit ett pålitligt system för många av Europas länder, kommer att rasera.

De svåra problem vi möter är som sagt till stor del gemensamma både för politiskt samarbete på global nivå och regional nivå. Ett klassiskt problem är det stora avståndet mellan väljare och valda. Om det ibland kan kännas svårt att som svensk få kontakt med våra rikspolitiker, hur skall man då kunna känna samhörighet med eller kunna påverka politiker som arbetar någonstans borta på kontinenten eller ännu värre, i en annan del av världen. Visserligen har dagens tekniskt högt utvecklade samhälle, med dess snabba kommunikationer, inneburit att de egentliga geografiska avstånden tycks ha minskat, men det kan tyvärr inte helt råda bot på det intellektuella avstånd som till exempel finns mellan Europas medborgare och deras så kallade förtroendevalda i Europaparlamentet. Samtidigt är det idag ett alltför stort avstånd mellan de olika väljarna. Det finns ännu inget etniskt eller kulturellt homogent folk, vare sig i världen som helhet eller i Europa. Det finns då de som hävdar att finns det inget ”folk” finns det inte heller någon gemensam identitet och en sådan behövs för att en majoritetsprincip skall kunna legitimeras. Det vill säga det finns inga legitima skäl för världens övriga medborgare att behöva acceptera vad en majoritet av världens medborgare tycker. Det här är en intressant tanke som jag skall utveckla mer längre fram. Om makten flyttas upp på en gemensam nivå måste också medborgarnas inflytande flyttas upp till denna nivå. Så är dock ofta inte fallet, vilket kan bero på att medborgarna formellt saknar möjligheter till inflytande och därmed ansvarsutkrävande på gemensam nivå eller att ännu värre, dessa möjligheter finns formellt men kan inte användas av medborgarna på grund av de avståndsproblem som jag nämnde tidigare. Följden av detta blir en asymmetri mellan makt och ansvar vilket förr eller senare kommer att leda till en legitimitetskris för samarbetet eller till och med kan innebära dess kollaps.

Det finns emellertid de som trots allt tror att det går att åstadkomma demokrati på det globala planet. De inser visserligen problemen som en sådan gemensam ordning kan innebära men de ser också andra anledningar, än de traditionella, till varför ett sådant samarbete både är möjligt och eftersträvänsvärt. De poängterar också att en sådan världsomfattande demokrati kan inte exakt efterlikna den demokrati vi har idag, utan skall ett sådant uppdrag lyckas måste vi skapa ett ”nytt” globalt demokratiskt system.

## 2.1 David Held

En person som har haft många och intressanta tankegångar kring dessa frågor är David Held. Han liksom de flesta andra anser att dagens globalisering har bidragit till att omvandla det politiska samhällets väsen och dessutom ändrat dess framtidsutsikter. För att på något sätt kunna sammanfatta de nya förutsättningar som den senaste utvecklingen inneburit för dagens demokratiska system, har Held ställt upp fyra punkter<sup>1</sup>:

- För det första kan inte genomförandet av effektiv politisk makt längre ske genom nationella regeringar. För att makten skall bli effektiv måste den numera delas och bli föremål för förhandlingar mellan olika krafter och myndigheter, både på nationell, regional och internationell nivå.
- För det andra kan inte doktrinen om en politisk ödesgemenskap, vilken låg till grund för skapandet av till exempel Europas nationalstater, användas på samma sätt längre. Förut kunde ett så kallat självbestämmande kollektiv förankras enbart inom enskilda nationalstater. Det var enbart inom den egna staten som det fanns en kollektiv identitet som kunde legitimera ett majoritetsstyre och därmed möjliggöra en demokrati. Nu kan inte ett sådant kollektiv enbart härledas till enskilda stater.
- För det tredje poängterar Held att det inte handlar om att nationell suveränitet idag har helt undergrävts, inte ens i regioner med mycket överlappande och delade politiska strukturer. Det finns fortfarande en stor maktkoncentration i staterna men denna makt är numera förankrad i och uttrycks främst genom regionala, internationella och transnationella myndigheter.
- För det fjärde finns det en väldigt stark utvecklingstendens under slutet av 1990-talet, nämligen att ett stort antal ”gränsproblem” har uppstått. Dessa globala gemensamma problem är av ett nytt slag vilka utmanar skillnaden mellan interna och externa politiska frågor och suddar ut gränsen mellan vad som kan vara nationalstatens suveräna domän och vad som kan vara internationella angelägenheter. Framväxten av gränsöverskridande problem skapar enligt Held så kallade ”överlappande ödesgemenskaper”. Med det menar han att vi har kommit till en punkt, där enskilda politiska samhällens öde och utsikter för framtiden i allt större utsträckning binds samman. Denna process innebär, att utövandet av effektiv politisk styrning samt utkrävandet av dess ansvar, inte längre sammanfaller med ett avgränsat nationellt territorium.

Hur har då Held tänkt att ett nytt politiskt system skulle kunna vara utformat, för att möta de nya krav som en mer global världsordning ställer upp. Jo, Held föreställer sig en global demokratisk grundlag, ”democratic public law”<sup>2</sup>, vilken inom viktiga institutioner, till exempel rättsväsende och skolan, tillförsäkrar individerna självbestämmanderätt och rätt till resurser. Viktigt för Held är framförallt individen och dess rätt att fritt kunna välja, till exempel till vilket område hon eller han har starkast anknytning. För att den här grundlagen skall kunna fungera måste den upprätthållas och kunna sanktioneras av globala och kontinentala organ. Systemet skulle kunna byggas upp av ett antal kontinentbaserade organ samt ett globalt organ. Held är inte främmande för att dessa kan efterlikna EU och FN. För att

---

<sup>1</sup> SOU 1999:11, Bör demokratin avnationaliseras?, ss.39-40

<sup>2</sup> SOU 1999:56, s.34



en global ordning skall kunna fungera måste dessa institutioner ha mer befogenheter. Viktigast av allt är dock att systemet bygger på oberoende parlament som är direkt folkvalda och även direkt ansvariga inför folket, annars kommer projektet att falla i brist på legitimitet.

## 2.2 Ingvar Carlsson

Det är inte enbart akademiker som har engagerat sig i den här debatten, utan också en och annan politiker. Till exempel Ingvar Carlsson har suttit i ”The Commission on Global Governance” och genom detta arbete har han blivit intresserad av de här frågorna. Ingvar Carlsson poängterar i ett inlägg, att i detta läget i globaliseringsprocessen måste arbetet med att stärka demokratin ske på fyra nivåer<sup>3</sup>. Nationalstaten kommer även fortsättningsvis att vara en viktig plattform, men det är även lämpligt att dels delegera frågor som tidigare behandlades på riksnivå till lokala beslutsorgan och dels föra upp vissa ämnen till en högre nivå, vilket EU är ett bra exempel på.

Ingvar Carlsson anser att det är på den globala nivån som vi möter den svåraste, och kanske också den viktigaste, utmaningen för demokratin. Även han förespråkar att vi bör försöka få fram ett globalt demokratiskt ledarskap<sup>4</sup>. Med det menar han inte att vi skall ha en ”Global Government”. Att tro att man lätt och smidigt kan flytta över demokratiformer som fungerar på nationell nivå till global nivå är ett vanligt misstag. Att försöka kopiera nationalstatens modell är vare sig möjligt eller önskvärt. Ett globalt demokratiskt ledarskap, ”Global Governance”, är däremot önskvärt men det förutsätter många aktörer och många åtgärder för att fungera. Ledarskapet måste även vara väldigt flexibelt och förändringsbart annars blir inte ett globalt system tillräckligt effektivt.

Ett globalt demokratiskt system verkar innebära oöverstigliga hinder, men innan man ger upp måste man enligt Ingvar Carlsson fråga sig vad som är alternativet till att utveckla ett globalt demokratiskt ledarskap. Alternativet kan bli att vi tvingas överlåta åt en eller flera stormakter att styra världen och medan de spelar världspoliser kan vi andra endast sitta och hålla tummarna för att allt skall gå bra. Det mest skrämmande scenariot av att vi inte klarar av något globalt ledarskap alls, är emellertid att det utbryter någon slags tillstånd av anarki<sup>5</sup>.

I Carlssons något mer konkreta skiss över den globala demokratin, jämfört med Helds, utgår han från FN. För att kunna använda FN måste dock organisationen reformeras på en rad områden. Det politiska säkerhetsrådet måste göras mera representativt<sup>6</sup>. Det kan ske genom att antalet medlemmar utökas till 23 stycken. En sådan förändring behöver inte innebära ett alltför byråkratiskt eller tungrott organ. Den kritiken avfärdar Ingvar Carlsson som ett sätt att försöka bevara makten hos dem som har den idag. Det globala ekonomiska ledarskapet måste också utvecklas så att gemensamma ekonomiska problem kan lösas i framtiden. I den enskilda staten handlar politiken väldigt mycket om ekonomins skötsel men på internationell nivå finns inte ett enda representativt organ där de ekonomiska problemen kan diskuteras. I sitt arbete i The Commission on Global Governance har han diskuterat detta problem och de kom fram till att frågan är inte om en ekonomisk katastrof inträffar, utan när den inträffar. Ingvar Carlsson själv tror att det behövs ett ekonomiskt säkerhetsråd, till exempel inom FN<sup>7</sup>. Han är dock inte ensam att efterfråga ett sådant organ, exempelvis före detta ordföranden för EU-kommissionen Jaques Delors driver också det här kravet med stor entusiasm.

---

<sup>3</sup> Aa, s.10

<sup>4</sup> Aa, s.11

<sup>5</sup> Aa, ss.11-12

<sup>6</sup> Aa, s.13

<sup>7</sup> Aa, s.14

Enligt Ingvar Carlsson är emellertid den viktigaste reformen av FN att organisationen måste kunna bryta med en av de starkaste nu rådande principerna, nämligen att man inte får ingripa i en stats suveränitet<sup>8</sup>. Ideella organisationer, minoriteter och förtryckta individer måste ha en möjlighet att föra upp sina problem på en internationell nivå utan att behöva gå genom sina regeringar. I Europa är Europadomstolen och EG-domstolen bra exempel på en institutioner där enskilda kan föra upp sina ärenden mot sina regeringars vilja. Inom EU har de här frågorna uppmärksamats under senare år genom att enskildas rättigheter har betonats allt mer och EU:s medborgare har exempelvis fått en egen representant i form av den europeiska ombudsmannen. Det är små och marginella förändringar men visar ändå på vilka frågor som blir allt viktigare idag.

## 2.3 Benjamin Barber

Någon som också slår ett slag för minoriteters rättigheter i ett framtida globalt samhälle är Benjamin Barber. Även han tror på möjligheterna att skapa en global demokrati, och i sin skiss över hur detta skulle kunna se ut utgår han från civilsamhället<sup>9</sup>. På samma sätt som medborgarorganisationer kan bilda enskilda civilsamhällen, kan globala nätverk av sådana organisationer bilda ett globalt civilsamhälle. För att konkretisera bilden lite tar han USA och dess berömda konstitution som ett bra exempel på hur en sådan samhällsuppbyggnad skulle kunna utformas. I en sådan modell kan man skapa en stark enhet utan att minoriteter samt kulturella skillnader diskrimineras. Barber är noga med att man även måste beakta mindre staters traditioner och egenarter och han betonar att vi måste förstå att det inte är västvärldens liberala demokrati som är den enda gångbara. Om vi tror att en global demokrati är möjlig bara vi lär ut till alla stater och dess medborgare hur en västerländsk demokrati fungerar, har vi inte kommit särskilt långt på vägen mot en lösning. En global demokrati innebär just att element från alla olika delar av världen kan beaktas. För att i praktiken kunna beakta så många olika kulturer förespråkar Barber en global demokrati som är en lös sammanhållning av mindre enheter, lämpligen avgränsade efter kontinenterna.

## 2.4 Incitament för en global demokrati

Som jag sagt tidigare finns det svårlösta demokratiproblem som står i vägen för bildandet av en global demokrati. En allvarlig asymmetri mellan makt och ansvar kan aldrig accepteras och med EU:s svärbemästrade ”demokratiska underskott” i åtanke förstår man att vägen mot demokrati på europainivå, om den alls finns, är väldigt lång. Att då kunna få en balans mellan makt och ansvar på global nivå verkar snarast dödsdömt och man kan fråga sig varför man överhuvudtaget förespråkar något sådant.

En del av svaret kan man hitta i ovanstående författares tankegångar. De tar nämligen fram en rad olika anledningar till varför det trots allt finns skäl till att övervinna alla svårigheter för att i framtiden kunna bilda en världsomfattande demokrati. Visst är det så att det inte finns ett enhetligt folk sett ur en kulturell eller etnisk synvinkel men om man inte stirrar sig blind på detta problem utan vidgar sitt perspektiv hittar man andra beröringspunkter som finns mellan världens medborgare.

En aspekt som talar för ett gemensamt demokratiskt samarbete är de gemensamma globala problem och frågor som i allt större utsträckning finns idag. Både Held och Carlsson

---

<sup>8</sup> Aa, s.13

<sup>9</sup> Aa, s.34

konstaterar att dessa stora problemställningar som berör oss alla också endast kan lösas av oss alla tillsammans. Held kallar dessa gränsöverskridande problem för ”överlappande ödesgemenskaper” och menar med detta att de förut så givna gränserna, mellan vad som är interna frågor och vad som är externa frågor, nu har suddats ut. Dessa gemensamma problem har inte längre sitt ursprung i en enskild nation utan har en internationell karaktär. Ett exempel på ett sådant gränsöverskridande problem är miljön. En stat kan inte skydda sig mot dagens miljöföroreningar i vattnet och i luften genom att själva inte släppa ut gifter i naturen. Det enda som kan få jorden att överleva in i det nya årtusendet är en gemensam heltäckande miljölågstiftning. Ett annat problem som kan lösas bättre på ett gemensamt plan är bekämpning av svåra smittsamma sjukdomar, till exempel vår senaste variant av digerdöden, AIDS.

Ett gränsöverskridande problem av allra högsta grad är onekligen den allt mer globala ekonomin. Visst har det handlats över världen långt tillbaka i tiden men aldrig har världens marknader varit så integrerade att de som idag närmast består av en enda global marknad. Hur skall man då vara organiserad för att kunna överleva eller rent av bli en stark aktör på denna världsomfattande handelsplats? Ett sätt är att genom nära ekonomiskt samarbete med stater i sitt närområde kunna skaffa sig en stark plattform för att på detta sätt kunna hävda sig mot andra stater och dess företag på den globala marknaden. Att kunna förbättra Europas position på det ekonomiska planet, gentemot till exempel USA och Japan, är följaktligen ett av motiven till, om inte det ursprungliga skapandet av Kol- och stålunionen, så i alla fall den snabba vidareutvecklingen av EU. Europas stater har förstått att för att hänga med i dagens ekonomiska utveckling måste regleringen och effektiviseringen av ekonomin delvis flytta utanför statens gränser. Givetvis är det inte endast Europa som strävat efter ett ökat ekonomiskt samarbete, USA har exempelvis startat NAFTA (North American Free Trade Association) i sitt närområde. Även globala handelsorganisationer som GATT och senare WTO har bildats men inga av dessa har kommit lika långt som det europeiska samarbetet. Det är väldigt synd eftersom på en global marknad blir även problemen globala. Om ekonomin rasar i en del av världen kommer det att påverka resten av världens länder. Ett tydligt exempel på detta är att ett börsras i New York oftast innebär ett lika stort ras på Stockholmsbörsen. Ända handlar mycket lite av den internationella politiken om hur vi skall hantera världsomfattande ekonomiska kriser. Som Ingvar Carlsson påpekar är det underligt att på nationell nivå är de ekonomiska frågorna alltid av högsta prioritet men på global nivå har vi inte ens ett representativt organ där man kan diskutera ekonomiska problem.

En annan viktig anledning till en global demokrati är att den kan minska enskilda staters möjligheter att förtrycka individer och minoriteter. Held vill framförallt stärka individens ställning och möjligheter att välja. Ingvar Carlsson säger att den viktigaste reformen som FN behöver för framtiden är ett avskaffande av principen att världssamfundet inte får ingripa i en stats suveränitet. Nu kan förtryck och diskriminering skyddas genom att hänvisa till att staten är suverän vad gäller en viss fråga. För att slippa gå genom en regering som i själva verket understödjer förtrycket måste individen kunna gå till något internationellt organ, till exempel en internationell brottsdomstol. Politiska samarbetsprojekt över gränserna kan alltså minska riskerna för diskriminering, exempelvis diskriminering på grund av nationalitet. Barber anser att den enda globala demokratin som i längden kan överleva är den som respekterar och tar till vara världens kulturella skillnader. Dessa tankegångar utgör också en grundsten för samarbetet inom EU varför dess diskrimineringsförbud närmast är heligt. En av målsättningarna med det nya unionsmedborgarskapet är också att stärka skyddet av de enskilda medborgarnas rättigheter och deras intressen i medlemsstaterna.

Ett ökat samarbete, även om det inte är heltäckande, ökar beroendet mellan medlemmarna vilket i sin tur minskar risken för konflikter mellan dessa. Ju starkare beroendeförhållande som föreligger, desto större förluster uppkommer vid en konflikt som innebär att samarbetet

upphör. Ju färre konflikter som tillåts uppkomma, desto mindre risk för att verkliga krig utbryter. Detta kan verka vara ett väl enkelt sätt att försvara en världsvid demokrati men om man tittar på vad FN trots allt betytt för freden i världen och vad EU betytt för freden i Europa är denna slutsats ganska lätt att ta till sig. Jag anser själv att ett demokratiskt projekt som kan bevara freden i världen alltid är något att satsa på även om dess organisation har en hel del skönhetsfläckar.

Många tror följaktligen att det går att skapa en politisk samhörighet som ett gemensamt politiskt system kan bygga på. Exempel på olika möjligheter att skapa en politisk samhörighet i Europa skall jag ta upp längre fram i uppsatsen. Anledningarna till att detta är möjligt är delvis gamla men framförallt nya. Vi lever i en helt annan värld idag än vi gjorde för femtio år sedan vilket kräver nya lösningar för ett bättre samarbete i framtiden. Om vi skall kunna hitta den nya globala eller i alla fall regionala demokratin som efterlystes i början av kapitlet måste vi, som vi sett i de olika förslagen till en sådan, frigöra oss från gamla föreställningar om suveränitet och vidga perspektivet till att omfatta både nationen, regionen och globen.

## 2.5 Ett nytt demokratibegrepp

Dagens IT-revolution har gett vår värld ett helt annat utseende, eller har om man så vill, gett oss en helt annan syn på världen. De tekniska utvecklingen har gett oss ofattbara möjligheter att kommunicera med varandra vilket gett oss en allt mer integrerad värld. Detta innebär i sin tur att vi har en möjlighet som aldrig förr att kunna samarbeta över gränser vilket ger nya förutsättningar för hur politik kan och skall fungera. Den här nya situationen ger givetvis även nya förutsättningar för vad demokrati betyder och hur den kan säkerställas. Vi kan alltså inte längre använda gamla traditionella demokratibegrepp okritiskt utan måste förstå att självklara sanningar om vår demokrati inte längre gäller. Min avsikt är inte att här att på ett fullständigt sätt redogöra för hur ett nytt demokratibegrepp skulle kunna se ut utan jag skall endast ta upp ett par utvecklingstendenser, den alltmer utsuddade identiteten och judikaliseringen, som exempel på saker som påverkar dagens demokratidebatt.

### 2.5.1 En kosmopolitisk medborgare

Att veta vilket kollektiv man tillhör är dock inte längre så lätt i en alltmer integrerad värld. En av de mest populära av dagens brittiska sociologer, Anthony Giddens, har tankar åt det här hållet. Han menar nämligen att globaliseringen suddar ut skillnaderna mellan det nationella, internationella och globala, vilket dessvärre minskar människors möjligheter till lokal förankring<sup>10</sup>. Intrycken blir många men likartade och därmed får individen det svårare att skapa sig en social identitet. Resultatet kan alltså bli att man inte längre vet om man är svensk, europé eller världsmedborgare. Den här utvecklingen påverkar givetvis också förutsättningarna för hur dagens politiska system skall kunna fungera. David Held har intresserat sig för det här problemet och poängterar att om aktörerna i den moderna politiska diskursen, till exempel individer, grupper eller regeringar, sitter insnärjda i en mängd olika samhällen och jurisdiktioner som överlappar varandra, blir den ”rätta” hemvist för politik och demokrati svår att lokalisera<sup>11</sup>. Traditionellt har enligt Held valpolitik och valurnor stått i centrum i den process som skall ge samtycke och därmed också legitimitet till regeringar i liberala demokratier. Uppfattningen om att samtycke ger regeringslegitimitet och att

---

<sup>10</sup> Aa, s.22

<sup>11</sup> SOU 1999:11, s.41

nationella val med jämna mellanrum är det ”rätta” sättet att ge regeringen samtycke, blir inte lika självklar när man måste fråga sig vad ett ”relevant samhälle” egentligen är. Vilket är numera det rätta området för jurisdiktion och därmed den rätta valmanskåren för att ta ställning till vissa problem av närmast global karaktär, till exempel upprätthållandet av militär säkerhet. Som jag sagt tidigare anser Held, att tanken på en politisk ödesgemenskap eller ett kollektivt självbestämmande, kan inte längre på ett meningsfullt sätt förankras inom någon enskild nations gränser.

Held säger därför att vad som nu istället behövs är ett kosmopolitiskt projekt<sup>12</sup>. Ett sådant projekt skulle kunna få fram principer och institutioner som är nödvändiga för att kunna kräva ut ansvar från de nya maktområden och maktformer som för närvarande faller utanför demokratisk kontroll. Syftet är alltså att kunna få tillbaka en symmetri mellan makt och ansvar. Som vi skall se längre fram i uppsatsen är detta ett mycket tydligt problem även inom ett regionalt projekt som EU. Lösningen enligt Held är att varje statsmedborgare under nästa årtusende måste lära sig att också vara ”en kosmopolitisk medborgare”. Helds kosmopolitiska projekt kräver att för att många parallella former för makt skall kunna ställas till ansvar och för att många av de svårlösta problem som rör oss alla på olika plan ska kunna regleras på ett demokratiskt sätt, måste medborgarna ha tillgång till och medlemskap i olika politiska samhällen. Helds slutsats blir följaktligen, att ett demokratiskt politiskt samhälle anpassat för det kommande årtusendet måste nödvändigtvis betrakta världen som en värld men där medborgarna kan ha flera medborgarskap. Med gemensamma problem och överlappande ödesgemenskaper är inte människor endast medborgare i sina egna samhällen utan också i de större regioner där de bor samt i en större global ordning.

De här tankegångarna är något som Europas politiker har tagit till sig och ett bra exempel på detta är det nyligen instiftade unionsmedborgarskapet. För att få en bättre balans mellan makt och ansvar och samtidigt få en bättre samhörighet inom unionen kan Europas invånare inte bara vara medborgare i sina respektive stater utan måste också vara det i unionen.

## 2.5.2 Politikens judikalisering

När makten och politiken höjs över den nationella nivån går det inte, som vi har sett ovan, att använda traditionella begrepp för medborgare, legitimitet och demokrati. En ny världsbild kräver att vi till viss del omdefinierar de viktigaste begreppen om vi vill kunna använda dem i framtiden. Det är emellertid inte endast ändrade begrepp som måste påverka vår syn på framtidens demokrati utan även nya företeelser.

En av de mest aktuella och framträdande tendenserna i rättslivet för tillfället är ”den politiska judikaliseringen”. Denna utveckling är inte begränsad till Sverige utan gäller hela världen och den framträder inte endast på nationell nivå utan är än mer tydlig regionalt och internationellt. Med hänsyn till dess betydelse för maktförhållandena inom politiken och rättslivet, är det en fråga som tyvärr får alltför lite utrymme i den allmänna debatten. Men vad innebär egentligen judikalisering och vad har det för betydelse för att kunna identifiera demokratiproblem i dagens internationella samhälle?

Enkelt uttryckt innebär judikalisering en process mot att allt fler viktiga politiska frågor avgörs av domstolar eller andra judiciella organ, istället för att som tidigare ha beslutats av landets regering och parlament. Politikerna förlorar alltså sitt maktmonopol på viktiga områden. Tecken på den här processen kan ses både i den allmänna samhällsutvecklingen och i avskilda politiska händelser. Ett tydligt exempel på det senare är att den svenskaste av

---

<sup>12</sup> Aa, s.43

frågor, nämligen systembolagets vara eller inte vara, avgjordes av EG-domstolen och inte av Sveriges riksdag.

Ett mycket intressant bidrag i debatten har nyligen kommit från Joakim Nergelius i form av en artikel, kallad "Maktindelning och politikens judikalisering". Hans åsikt är att den här processen innebär en stark maktindelning eftersom makten numera i allt större grad delas mellan politiker och jurister<sup>13</sup>. Den här utvecklingen blir, enligt Nergelius, särskilt omstridd i ett land som Sverige där det saknas en stark maktindelningstradition och där den politiska kulturen snarast präglas av en utpräglad motvilja och misstro mot just maktindelning. I den svenska demokratidebatten finns det en stark tradition att man likställer demokrati med ett majoritetsstyre varför inga former av maktindelning ryms inom systemet. Nergelius instämmer i att den här processen kommer att få stor betydelse för hur framtidens demokrati kommer att se ut, men inte genom att den utgör något hot, utan genom att den kräver att vi ser över hur vissa viktiga kriterier för demokrati definieras<sup>14</sup>.

Enligt Nergelius beror judikaliseringen på en mängd olika saker, exempelvis maktmissbruk, korruption, konkreta politiska händelser och det moderna politiska samhällets komplexa struktur<sup>15</sup>. Detta har inneburit att vi ser dessa tendenser i flera delar av världen, till exempel i USA, Frankrike, Tyskland och EU. I Tyskland har östs och västs återförening medfört att domstolarna fått en starkare ställning. Bundesverfassungsgericht har en väldigt stor makt vilket på senare år har demonstrerats genom att det var författningsdomstolen som tog ställning till Maastrichtfördragets förenlighet med den tyska grundlagen<sup>16</sup>.

I EU hade EG-domstolen redan från början en ställning som författningsdomstol vid tillämpning av gemenskapsrätten. Detta gjorde att domstolen dels kunde åsidosätta bestämmelser som de andra gemenskapsinstitutionerna hade tagit fram, om dessa inte var i överensstämmelse med fördragstexten, och dels kunde avgöra om nationella regler i medlemsländerna var i överensstämmelse med gemenskapens fördrag och om så inte var fallet skulle även dessa tas bort. Nergelius poängterar att domstolen genom åren inte har visat något återhållsamhet i sina stora maktbefogenheter. I själva verket har domstolen istället åtagit sig att lösa svåra och känsliga politiska frågor och därmed både utrönat och utvidgat gemenskapsfördragets omfång och tillämpning, vilket i sin tur har gjort EU till den speciella överstatliga rättsordning som den är idag<sup>17</sup>. De senaste årens ökade integration i unionen har medfört att den här utvecklingen har förstärkts ytterligare. Genom exempelvis Maastrichtfördraget flyttades fler frågor upp till EU-nivå varför även EG-domstolens makt ökade. Numera handhar domstolen (i alla fall enligt egen åsikt) flera områden som av tradition har starka beröringspunkter med nationell suveränitet.

Sverige är en mycket liten stat som inom de flesta områden påverkas starkt av vad som händer runt om i världen. Som så många gånger förut har Sverige därför, förstäligt nog, inte kunnat undgå att bli berört av den här internationella processen. Det är dock enligt Nergelius först under de senaste åren som det blivit legitimt och accepterat att förespråka olika former av maktindelning<sup>18</sup>. Denna ändrade inställning är en följd av den allmänna judikaliseringsprocess som uppkommit i västvärlden under 1990-talet, de många fällande domar som Sverige tyvärr fått i Europadomstolen men framförallt Sveriges inträde i den europeiska unionen. Sveriges EU-medlemskap innebär en mer formell anslutning till en starkare maktdelningskultur. Som Nergelius säger hade den här utvecklingen förr eller senare ändå nått Sverige men den omständigheten att inte endast Europakonventionen om mänskliga

---

<sup>13</sup> SOU 1999:58, Löser juridiken demokratins problem?, s.57

<sup>14</sup> Aa, s.55

<sup>15</sup> Aa, ss.63-64

<sup>16</sup> Aa, ss.62,64

<sup>17</sup> Aa, s.65

<sup>18</sup> Aa, ss.57-58

rättigheter utan även EG-rätten har företrädare framför våra nationella lagar och det faktum att numera både Europadomstolen samt EG-domstolen kan sätta Sveriges lagar åt sidan borde haft en stor inverkan<sup>19</sup>.

Att med bakgrund av den här utvecklingen, debattera Sveriges och EU:s demokratiproblem ur nationell synvinkel med ett traditionellt politiskt system hemmahörande i nationalstaten för ögonen, är tämligen meningslöst. Dagens snabba kommunikationer, ökande regionala och globala samarbete och nya former för maktindelning har inneburit att demokratifrågor måste angripas på ett nytt sätt. Det kanske är dags, som Nergelius säger, att bryta med den klassiskt svenska formen och inte bara acceptera judikaliseringen som något nödvändigt ont utan kunna se det som någonting bättre.

### **3 Vad är egentligen EU?**

EU är som sagt ett av de politiska samarbeten mellan stater som har kommit längst i sin utveckling. Det är detta faktum som gör att jag och väldigt många andra, både i Europa och i resten av världen, är så intresserade av hur detta väldiga projekt egentligen fungerar och om det har en chans att utvecklas till något ännu större i framtiden. Den problemställning som jag och många med mig valt att fördjupa oss i, är demokratins möjlighet att överleva, eller snarare att födas, på europeisk nivå. Innan man börjar reda ut dessa problem på ett djupare plan måste man emellertid fråga sig vad EU egentligen är för ett politiskt bygge, för att sedan lättare kunna konstatera vilka demokratiska brister som finns och hur de i så fall kan läkas i framtiden.

#### **3.1 Statsförbund eller Förbundsstat**

Inom statsvetenskapen har successivt utvecklats två standardformer för hur politiskt samarbete kan vara uppbyggt. Banbrytande inom dessa tankegångar var framförallt Georg Jellinek och Josef Kunz. Enligt dessa två fanns det endast två olika sätt för stater att politiskt förbinda sig med varandra, nämligen det klassiska statsförbundet eller den klassiska förbundsstaten<sup>20</sup>. Om staterna inträder i ett statsförbund behåller de sin suveränitet. Den yttersta makten över förbundet finns kvar hos var och en av medlemsstaterna vilket innebär att makten inte flyttar över till en överstatlig nivå. Förbundet har ingen egen grundlag och har ingen så kallad kompetens-kompetens, det vill säga förbundet kan inte skaffa sig fler befogenheter på eget bevåg. Beslut inom förbundet samt eventuella förändringar av dess struktur måste godkännas av varje stat som ingår i statsförbundet. Samarbetet vilar således på folkrättsliga grunder varför det endast är folkrätten som reglerar de olika staternas handhavanden.

Förbundsstaten är inte uppbyggd av suveräna stater utan består istället av delstater samt en överstat. Strukturen är här statsrättslig vilket innebär att överstat och delstater tillsammans har en egen suveränitet gentemot utanförstående stater. Förbundsstaten har också till skillnad från

---

<sup>19</sup> Aa, ss.67-68

<sup>20</sup> Ulf Bernitz m.fl., EU idag, s.173

statsförbundet en egen grundlag och kompetens-kompetens vilket innebär att överstaten på egen hand kan ändra sina befogenheter när den så vill. Eftersom överstaten som utgångspunkt är överordnad delstaterna kan också överstaten fatta beslut som blir bindande i delstaterna om den gällande lagstiftningsproceduren har följts. Delstaterna har i denna situation ingen rätt att motsätta sig beslutet.

Uppdelningen i endast två olika former för politiskt samarbete är dock inte hela sanningen. I doktrinen talas det ibland också om en tredje variant som kallas förvaltningsunion<sup>21</sup>. En sådan kunde bli aktuell om det gällde samarbete på ett avgränsat område där förvaltningen främst var av teknisk karaktär. Förvaltningsunioner användes exempelvis för att reglera trafik och flöden på stora floder som rinner genom flera olika stater. Även om en sådan här reglering naturligtvis är avgörande för att det avgränsade området skall kunna fungera får det inte röra sig om en reglering som i själva verket berör mycket viktiga politiska frågor. Då är oftast en annan samarbetsform att föredra.

### 3.2 EU – någonstans mitt emellan

Att konstatera vilka tre olika samarbetsformer som är accepterade inom vetenskapen är en väldigt lätt uppgift. Antingen så utgör sammanslutningen ett statsförbund, en förbundsstat eller en förvaltningsunion, så är det bara. Uppgiften blir dock inte lika lätt när man skall försöka placera in EU i någon av dessa standardformer. I själva verket har man debatterat denna fråga ända sedan samarbetets start i början av 50-talet utan att kunna enas om några slutsatser. I sin förtvivlan över att inte kunna placera in unionen i det givna systemet ville många statsvetare till och med inte erkänna gemenskapen så länge den hade sin ur statsrättslig synvinkel tvetydiga uppbyggnad.

Det är emellertid flera som har försökt klämma in EU inom ett av de givna alternativen. Hans Peter Ipsen, som var en tysk statsrättslärare, gick ifrån de två huvudalternativen och använde sig istället av teorierna kring förvaltningsunionen. För att kunna rymma hela gemenskapsarbetet inom denna samarbetsform hävdade han att samarbetet bestod inte av en utan av flera överstatliga förvaltningsunioner<sup>22</sup>. Dessa var avskilda från varandra och reglerade sina egna avgränsade ämnesområden vilka framförallt var av teknisk natur, inte politisk. Ipsen anser som sagt att man inte kan se gemenskaperna som en enda sammanslutning utan som många små förvaltningsorganisationer på tjänstemannanivå. Varje medlemsstat tillför sin suveränitet på ett visst förvaltningsområde vilket sedan styrs överstatligt. Eftersom den begränsade unionen dock inte är någon stat finns inte heller någon egentlig överstat men medlemsstaterna respekterar unionen som om den vore en överstat. Genom de här, enligt mig ytterst konstruerade tankegångarna, ansåg sig Ipsen ha klarat sig undan problemet att avgöra om EU var mest likt ett statsförbund eller en förbundsstat. Han kom emellertid med de här idéerna redan 1972 och om det redan på den tiden var svårt att acceptera att det omfattande samarbetet inom de europeiska gemenskaperna kunde reduceras till ett antal förvaltningsunioner, borde den här teorin idag ha tappat sina flesta anhängare. Unionen har under det senaste årtiondena utvecklats i en rasande takt. Från att först ha varit ett enkelt frihandelsområde har man vidareutvecklats via en tullunion till en gemensam marknad där medlemsstaterna nu till och med har bildat en myntunion. I ett samarbete där medlemmarna har en egen gemensam valuta och där många ser en fiskal union väntandes bakom dörren blir tanken, att allt detta rymms inom tekniska opolitiska förvaltningsunioner, inte särskilt rimlig.

---

<sup>21</sup> Aa, ss.173-174

<sup>22</sup> Aa, s.176



Givetvis finns även de som argumenterar för att EU faktiskt skall ses som antingen ett klassiskt statsförbund eller en klassisk förbundsstat. På senare tid har dock sådana systematiseringar, med tanke på EU:s snabba utveckling under senare år och den komplexa struktur som detta har givit, känts som ett sätt att få EU till det man vill att det skall vara och inte som en korrekt beskrivning av vad det verkligen är. Ett exempel på detta är den tyska författningsdomstolens resonemang i sitt Maastrichtavgörande. Där sade man nämligen att Tysklands godkännande av Maastrichtfördraget var förenligt med den tyska grundlagen eftersom EU:s medlemsstater fortfarande var fördragets herrar, att den tyska suveräniteten endast var utlånad till unionen och kunde när som helst tas tillbaka av den tyska staten. Framförallt poängterade man att så länge som gemenskapsarbetet präglades av marginalitet, förutsebarhet och återkallbarhet var inte samarbetet grundlagstridigt. Marginalitet innebär att unionens befogenheter och beslutsområden var marginella i förhållande till vad som tillkom den tyska staten. Förutsebarheten var uppfylld genom att unionens befogenheter var precisa och klart avgränsade och inte kunde utökas eftersom unionen inte hade någon kompetenskompetens. Återkallbarhet förelåg också enligt domstolen eftersom, som jag nämnde tidigare, de utlånade befogenheterna och suveräniteterna kunde kallas tillbaka. Nu kallar Bundesverfassungsgericht inte EU för vare sig en förbundsstat eller ett statsförbund utan för någonting däremellan, en slags statsunion som man kallar för ”Staatenverbund”<sup>23</sup>. Det är dock tydligt att man trots detta främst vill knyta an till grunderna för ett statsförbund för att på så sätt garantera att Tyskland har kvar den slutliga kontrollen över sitt medlemskap i EU. Jag skall utveckla domstolens teorier utförligare senare men redan här kan jag säga att inte heller den tyska domstolens teorier står sig lika säkert idag på grund av de senaste årens utveckling, framförallt av Europaparlamentets roll.

### 3.2.1 Sui generis

Vad är det då som gör det så svårt och kontroversiellt att kunna avgöra vad EU egentligen är statsrättsligt. Jo, EU är en inte tidigare skådad blandning av företeelser som både finns i ett statsförbund och i en förbundsstat. Vissa delar av unionen är mellanstatliga och vissa är överstatliga. Hur skall man i en sådan situation kunna ge en riktig beteckning av samarbetet? I och med att EU till viss del faktiskt är något unikt, ett politiskt bygge i sitt eget slag skulle man kunna säga, har projektet redan från början dragits med beteckningen ”sui generis”. ”Sui generis” är en latinsk fras som betyder att något är utan motstycke. För någon som vill ha en förklaring av vad en speciell företeelse är, ger det emellertid inte särskilt mycket att få veta att företeelsen är utan motstycke. Jag tror inte det är endast vi studenter som blir förvirrade av att EU i läroboken förklaras som en ”sui generis”, utan det är nog många genom åren som har stilla undrat över vad en sådan beskrivning innebär. En av begreppets största kritiker i Sverige är Sverker Gustavsson. Han menar nämligen att ”utan motstycke” innebär att EU inte kan jämföras med något annat och därmed underförstått, inte heller kan kritiseras<sup>24</sup>. Genom att på detta sätt göra sig immun mot kritik har den intellektuella debatten allvarligt skadats. Det är enligt Gustavsson, genom att jämföra och kritisera som forskningen går framåt. Han säger vidare att de som hävdar att EU inte kan förklaras, jämföras eller kritiseras utifrån ett bredare erfarenhetsmaterial än sitt eget, har oftast politiska motiv till sitt ställningstagande. Genom att avsiktligt fördröja och minska eventuell kritik försöker man vinna tid för att kunna utveckla och främja ett fortsatt samgående<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Gustavsson Sverker: Varför överstat utan demokrati?, s.103. Återgiven i artikelsamling för seminariekurs i EG-rätt, del III, vilken är sammanställd av Per Cramér.

<sup>24</sup> Bernitz m.fl.: EU idag, s.174

<sup>25</sup> Aa, s.175

Jag håller med Gustavsson om att alla försök att hindra en livlig och nyanserad debatt, för att under tiden lättare kunna driva igenom en integrationsutveckling utan ifrågasättande, är mycket allvarligt och framförallt ödesdigert för unionens förtroende och legitimitet. Att som Bundesverfassungsgericht, försöka likna EU vid ett mellanstatligt samarbete, med en endast marginell och provisorisk överstat för att samla politiska poänger är dock lika illa. Alla försök att framställa unionen som något annat än den egentligen är för oss bort från de frågor som är avgörande i dagens Europa. Genom att se EU för vad det verkligen är har man i alla fall en möjlighet att också se vad som verkligen är fel och därmed kunna hitta lösningar. Om EU idag är delvis något unikt måste man våga säga det för att kunna hitta de nödvändiga unika lösningarna. För att inte fastna i en teoretisk debatt om vad EU egentligen är, som inte leder någonstans, uttrycker dagens Europaforskare den teoretiska förståelsen för EU alltmer i termer av flernivåstyrelse, där EU kan ses som en ny typ av organisation som har sin egen utvecklingslinje vilken inte med lätthet kan förstås genom att studera traditionella teoretiska modeller och historiska exempel<sup>26</sup>.

## 4 EU:s institutionella uppbyggnad

Som jag poängterade förut är EU en mycket komplex och annorlunda politisk sammanslutning. På många sätt påminner unionen om en stat men har samtidigt många mellanstatliga drag. Den här blandningen av överstatliga och mellanstatliga element gör det svårt att beskriva vilken maktstruktur man egentligen har valt. EU:s maktsystem är också under ständig förändring, varför det speciellt på senare år med alla fördragsförändringar, blivit ännu svårare att ge en klar och rättvisande bild av vem det är som bestämmer och har det största inflytandet. Unionens institutioner har successivt förändrats och utökats genom Romfördraget, Enhetsakten, Maastrichtfördraget och slutligen under 1997 genom Amsterdamfördraget.

Som sagt är vissa delar av unionen överstatliga medan andra fortfarande är mellanstatliga varför också de flesta av institutionerna kan delas upp efter om de främst företräder gemenskapsintressen eller främst företräder nationer och sektorer. Som utgångspunkt är det Europaparlamentet, Kommissionen och Domstolen som representerar unionen och Europeiska rådet, Ministerrådet, COREPER (ministerrådets beredningsorgan), Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén som representerar de nationella intressena. I det här kapitlet skall jag ta upp Kommissionen, Ministerrådet och Europaparlamentet eftersom det främst är dessa institutioner som är involverade i beslutsprocessen och att det därför är lättast att se hur medborgarnas inflytande ser ut genom att studera dessa.

### 4.1 Kommissionen

Kommissionen har tilldelats en speciell nyckelroll i unionen, nämligen att vara den yttersta representanten för gemenskapsandan. Man skall också vara den institution som får gemenskapsarbetet att flyta varför man främst har fyra olika roller: initiativtagare, verkställare, förhandlare och ”gemenskapspolis”.

---

<sup>26</sup> Demokratiutredningen, Demokrati på svenskt vis, s.111

Att Kommissionen är initiativtagare innebär att man praktiskt taget har ensamrätt på att lägga fram förslag på ny lagstiftning till Ministerrådet och Europaparlamentet. Verkställare kallas man eftersom en av Kommissionens centrala uppgifter är att implementera beslut från Ministerrådet och Europaparlamentet. Här kommer också polisen in eftersom efter implementeringen skall Kommissionen kontrollera att medlemsstaterna tillämpar reglerna på ett riktigt sätt. Om så inte sker kan Kommissionen föra ärendet vidare till Domstolen och gäller det regelbrott från individer eller företag kan man själv bötfälla dessa. Rollen som förhandlare innebär dels, att både innan ett lagförslag har lagts och under beslutsprocessen förhandlar man med berörda parter för att få så stor förankring för förslaget som möjligt och dels, i förhandlingar för EU:s räkning, till exempel med presumtiva medlemsstater, är det Kommissionen som är EU:s representant<sup>27</sup>.

Kommissionen består av 20 ledamöter, vars mandattid på fem år är samordnad med mandattiden för Europaparlamentet. Medborgarna i unionen har ett indirekt inflytande över vilka som blir kommissionärer eftersom förslag om vem som skall bli ledamot av Kommissionen läggs fram av medlemsstaternas regeringar. Numera utses kommissionsordföranden i en första valomgång medan övriga kommissionärer utses av medlemsstaterna i samförstånd med kommissionsordföranden. Medborgarna har emellertid ytterligare ett indirekt inflytande över utnämningsprocessen eftersom det nya Amsterdamfördraget anger genom artikel 214 att både Kommissionens ordförande samt dess kommissionärer skall godkännas av Europaparlamentet. Europaparlamentet kan också vid allvarliga misslyckanden eller missbruk avsätta hela Kommissionen genom en misstroendeomröstning

Trots att kommissionärerna utses av sitt hemland skall de i sitt arbete i Kommissionen inte påverkas av vare sig sin nationalitet eller sina politiska sympatier<sup>28</sup>. Därmed måste de vara motståndskraftiga för yttre påverkan från sin regering, sitt politiska parti eller från betydelsefulla organisationer och företag. Detta är dock en formell regel som inte tillämpas fullt ut i praktiken. En medlemsstats kommissionär är om inte styrd, i alla fall starkt influerad från hemmaplan, vilket gör att medlemsstaterna här har ett större inflytande över gemenskapsarbetet än som egentligen var avsett.

## 4.2 Ministerrådet

Rådet har rakt igenom samarbetets historia varit centrum för lagstiftningsmakten. Mer eller mindre alla beslut måste godkännas av rådet. Rådet består av femton ministrar, det vill säga en från varje medlemsstat, varför rådet representerar medlemmarnas nationella intressen. Medborgarna har här ett indirekt inflytande eftersom de företräds av en minister från deras nationella regering.

Vad gäller beslutsprocessen i EU inleds den som jag berättat om förut genom att Kommissionen tar initiativ till och lägger fram förslag på ny gemenskapslagstiftning. Sedan skall Ministerrådet ta ställning till detta förslag, ibland ensam och ibland tillsammans med Europaparlamentet, beroende på vilket område frågan hör. Genom Maastrichtfördraget och Amsterdamfördraget har de områden där Europaparlamentet spelar en avgörande roll utökats väsentligt. Om Europaparlamentet skall vara delaktig i processen finns det fyra olika procedurer som man använder sig av, vilka jag kommer att redogöra för i avsnittet om Europaparlamentet. Vad gäller själva beslutsfattandet inom Ministerrådet kan detta ske med enkel majoritet, kvalificerad majoritet eller med enhällighet. Först och främst eftersträvas

---

<sup>27</sup> Bernitz, m.fl.: EU idag, ss.42-43

<sup>28</sup> Aa, s.43

enhällighet varför det är mycket viktigt att frågan förbereds väl samt att informella förhandlingar kommit till stånd mellan oeniga medlemsstater om så behövts. I vissa frågor måste också besluten tas med enhällighet, till exempel vad gäller kulturfrågor och skatter. Om inget speciellt anges fördragstexten räcker det med kvalificerad majoritet. Dessa områden har med tiden också ökat allt för att gemenskapsarbetet inte skall bli alltför ineffektivt. Denna utveckling har emellertid inte varit okritiserad eftersom det innebär att de enskilda medlemsstaternas kontroll över lagstiftningsprocessen minskar<sup>29</sup>. Om det verkligen blir en formell omröstning i Ministerrådet (vilket inte brukar vara fallet) är medlemsstaternas röstetal viktade efter statens folkmängd, därför kan röstningen bli ett riktigt rävspel där olika koalitioner av stater kan blockera varandra. Därmed förstår man vilken säkerhet det innebär för medlemsstaten att kunna ta besluten med enhällighet.

### 4.3 Europaparlamentet

Europaparlamentet är en högst tvetydig institution med ett namn som inte på ett rättvist sätt beskriver verkligheten. Europaparlamentet är nämligen egentligen inte vad vi skulle kalla ett parlament eftersom man endast har en begränsad lagstiftningsmakt och dessutom helt saknar beskattningsrätt. Under senare år har dock Europaparlamentets roll alltmer kommit att överensstämma med dess namn. Som jag nämnde tidigare har Europaparlamentet fått ett klart starkare inflytande över unionens lagstiftningsprocess än man hade förut.

Förr hade Europaparlamentet främst en rådgivande roll inom ramen för samrådsproceduren. ”Samrådet” innebar att Ministerrådet måste inhämta Europaparlamentets yttrande över lagstiftningsförslaget men man behövde inte ta hänsyn till detta i sak. Denna procedur används fortfarande på politiskt känsliga områden, som till exempel jordbrukspolitik, indirekta skatter och inrikes- och rättspolitik. I de fall Europaparlamentet skulle ha lite mer att säga till om användes samarbetsproceduren. Att man skulle samarbeta istället innebar att varje förslag skulle granskas av Europaparlamentet två gånger innan Ministerrådet kunde fatta ett beslut. Eftersom Europaparlamentet inte heller här får något avgörande inflytande i slutändan kommer denna procedur i framtiden endast att användas på vissa EMU-frågor<sup>30</sup>. Istället för samarbete skall en medbeslutandeprocédur som finns i artikel 251 tillämpas. Proceduren har använts förut, men i och med Amsterdamfördraget utökas dess tillämpningsområde med 23 nya politikområden<sup>31</sup>. Exempel på politikområden där ”medbeslutande” används är den inre marknaden, miljö, konsumentskydd, utbildning och hälsa, det vill säga områden som ligger den enskilde individen nära. Medbeslutandeprocéduren innebär att Ministerrådet och Europaparlamentet delar på makten att fatta beslut. Ministerrådet kan alltså inte ta ett gällande beslut utan att Europaparlamentet har godkänt detta. Som ni förstår kan en procedur där två lagstiftare skall vara eniga bli långdragen och omständlig varför proceduren har förenklats i och med Amsterdamfördraget. Exempel på detta är att om de båda institutionerna är överens, Europaparlamentet lägger inte fram några ändringsförslag eller Ministerrådet godtar eventuella ändringsförslag, kan Ministerrådet fatta ett beslut direkt i frågan. Om Europaparlamentet lägger fram ändringsförslag och Ministerrådet inte vill godkänna dessa skall en förlikningskommitté tillsättas vilken har upp till sex veckor på sig att utarbeta ett kompromissförslag. Ministerrådet och Europaparlamentet har sedan i sin tur lika lång tid på sig att anta förslaget. I Europaparlamentet krävs det ett beslut med absolut majoritet och i Ministerrådet behövs en kvalificerad majoritet<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Aa, ss.51-52

<sup>30</sup> EP-NYTT SPECIAL, Amsterdamfördraget- EU:s nya grundlag, Bilaga till EP-Nytt nr 8/9 september 1997

<sup>31</sup> Aa

<sup>32</sup> Bernitz m. fl.: EU idag, s.50-51

I början bestod Europaparlamentet av representanter från de olika nationella parlamenten men 1979 valdes för första gången Europaparlamentets ledamöter genom direkta val i medlemsstaterna<sup>33</sup>. En gemensam valprocedur skulle tillämpas men har av olika anledningar inte ännu kunnat genomföras. I vissa fall är därför Europavalet samordnats med staternas nationella, regionala eller lokala val men de flesta stater, däribland Sverige, har särskilda val vid utseendet av europaparlamentariker. Eftersom dessa representanter väljs i direkta val har medborgarna ett direkt inflytande genom Europaparlamentet.

## 4.4 Institutionernas inbördes förhållande

EU:s system av institutioner med olika roller är en form av maktbalans. På senare år har det pratats mycket om att vad EU behöver är institutionella reformer och med det menar man just att vad som behöver ändras är maktförhållandet mellan unionens tre politiska institutioner: Europaparlamentet, Kommissionen och Ministerrådet. Särskilt för svenskarna kan det vara svårt att förstå unionens maktdelningssystem eftersom något liknande inte finns i Sverige. I Sverige utgår all makt ifrån folket genom att den direktvalda riksdagen alltid har den yttersta makten. Upplägget med två institutioner som på vissa områden delar på lagstiftningsmakten känns främmande eftersom vi inte använder oss någon tvåkammar riskdag. Inte heller Kommissionen kan likställas med vår nationella regering eftersom den inte väljs eller avsätts på samma sätt eller har exakt likadana uppgifter. Den största skillnaden hittar man dock troligen mellan EG-domstolen och våra svenska domstolar då gemenskapens domstol har en mycket stark rätt att överpröva och uttolka gemenskapsrätten som de svenska domstolarna saknar beträffande svensk rätt. Visst har judikaliseringstendenserna även nått Sverige som jag redovisade för tidigare men det saknas fortfarande en tradition av starka och politiska domstolar i Sverige. Att stärka legitimiteten i det politiska systemet genom att använda domstolar och jurister är ovant för oss.

### 4.4.1 Svårt att rubba balansen

Systemet med en långt utvecklad maktbalans gör det alltid svårt att ändra på någons maktbefogenheter så att balansen rubbas. När EU:s grundfördrag skall ändras sätts frågan om maktbalansen alltid på sin spets eftersom det folkvalda Europaparlamentet vill ha lagstiftande makt, Kommissionen som är EU:s expertorgan vill värna om sitt initiativmonopol och de femton regeringarna vill genom Ministerrådet behålla så mycket nationellt inflytande som möjligt i EU:s beslutsprocess<sup>34</sup>. Alla institutionella förändringar berör i någon mån unionens statsrättsliga identitet varför just dessa förändringar blir så politiskt känsliga.

### 4.4.2 Tresidig process

Tidigare var det i lagstiftningsprocessen närmast en tvåsidig procedur där Ministerrådet och Kommissionen hade det avgörande inflytandet i olika delar av processen. Under 90-talet och då främst tack vare Maastricht- och Amsterdamfördragen har emellertid den tvåsidiga

---

<sup>33</sup> Aa, s.56

<sup>34</sup> EP-NYTT SPECIAL , nr 8/9 september 1997

proceduren blivit närmast tresidig när Europaparlamentet har fått en allt starkare roll. Från att tidigare endast varit en rådgivande församling har man successivt stärkt sin ställning så att man på flera områden fått en likvärdig ställning med Ministerrådet. Medbeslutandeprocessen har fått en mycket starkare ställning på bekostnad av samarbetsproceduren vilket innebär att Europaparlamentet har ett avgörande inflytande på ett helt annat sätt. Europaparlamentets veto i samband med antagande av nya internationella avtal och nya medlemmar har givetvis också stärkt dess ställning. Mängden makt i Europa, om man kan uttrycka sig så, är dock densamma vilket innebär att när någon ny kliver fram måste någon annan kliva tillbaka. Europaparlamentets ökade makt har man fått på bekostnad av Ministerrådet som numera inte är i ensamt majestät.

Det är dock inte bara Ministerrådet utan även Kommissionen som har fått stå tillbaka när parlamentet fått mer att säga till om. Kommissionen har fortfarande monopol på förslagsläggandet men Europaparlamentet kan numera anmoda Kommissionen att lägga fram lagstiftningsförslag. Om Europaparlamentet och Ministerrådet inte kommer överens tillsätts numera en medlingskommitté, bestående av representanter från båda institutionerna, varför Kommissionens roll som förhandlare och medlare har begränsats. Europaparlamentet har också fått en allt större kontroll över Kommissionen genom att man numera skall godkänna både Kommissionens ordförande samt dess kommissionärer. Europaparlamentet tolkade det som att denna rättighet redan fanns genom Maastrichtfördraget varför Jaques Santer godkändes med knapp majoritet vid en omröstning i Europaparlamentet i juli 1994. Nu är dock Europaparlamentets nödvändiga godkännande av en ny Kommission inte längre tveksam då texten i Amsterdamfördraget är tydligare.

Europaparlamentet utövar idag också demokratisk kontroll över all verksamhet inom gemenskapen. Denna befogenhet, som ursprungligen enbart gällde Kommissionens verksamhet, har utsträckts till att omfatta även Ministerrådet, Europeiska rådet och de organ med vilka politiskt samarbete sker. Europaparlamentets kontroll av Kommissionen sker bland annat genom att man granskar månads- och årsrapporter som Kommissionen måste lägga fram samt genom att parlamentarikerna kan ställa muntliga och skriftliga frågor genom speciella frågestunder. Kommissionärerna medverkar även i Europaparlamentets utskott så att en kontinuerlig dialog kan föras. Om Europaparlamentet misstänker att ett allvarligt missbruk av makt eller pengar pågår kan man också enligt artikel 193 inrätta speciella undersökningsutskott eller undersökningskommittéer om en fjärdedel av ledamöterna står bakom förslaget. Det låga antalet ja-sägare som krävs för upprättande av en kommitté har gjort att denna kontrollfunktion faktiskt har använts. Det var precis vad som hände när den förra Kommissionens korrupsion uppdagades. Även ministrarna i Ministerrådet deltar i viktiga debatter i Europaparlamentet och i frågestunden och parlamentarikerna kan på samma sätt som till Kommissionen ställa frågor till ministrarna i Ministerrådet<sup>35</sup>.

EU:s olika institutioner bevakar och kontrollerar således varandra vilket är typiskt i ett politiskt system byggt på maktindelning. Under senare år har de inbördes förhållandena ändrats till förmån för Europaparlamentet och således på bekostnad av Ministerrådet och Kommissionen. Dessa nya regler och åtgärder som införts genom Maastricht- och Amsterdamfördragen syftar till att öka både legitimiteten och effektiviteten i unionens arbete. Att man lyckats med sitt uppdrag är dock ingalunda självklart varför den intressanta frågan här blir om man uppnått den ena målsättningen, nämligen att avskaffa det demokratiska underskottet.

---

<sup>35</sup> Europaparlamentets hemsida: [http://www.europarl.eu.int/dg7/survol/sv/bro\\_sv3.htm](http://www.europarl.eu.int/dg7/survol/sv/bro_sv3.htm) 991002

## 5 EU – regionalt projekt med demokratiproblem

I artikel 6 i Unionsfördraget fastslås de grundläggande principer som unionen skall bygga på. En av dessa principer är demokrati men trots detta är det just frågan om unionens demokratiska brister som Europas politiker har negligerat år efter år. I slutet av 90-talet, och då speciellt med tanke på Amsterdamfördraget, kan man dock dra slutsatsen att frågor som rör demokrati och öppenhet inom EU har lyfts upp och fått större tyngd på den politiska dagordningen. Ambitionerna med fördraget är tydliga, nämligen att beslut skall tas så öppet och så nära medborgarna som möjligt samt att EU:s lagstiftningsprocess skall göras mer tillgänglig och gripbar för medborgarna i medlemsstaterna. Som jag poängterat tidigare är en av målsättningarna med fördraget att ge samarbetet en större legitimitet.

### 5.1 Demokrati-Legitimitet

Som ni märker används i diskussionen demokrati och legitimitet om vartannat varför det kan vara svårt att veta vad begreppen innebär. Som Weiler uttrycker det kan ett icke-demokratiskt samhälle med svårighet anses legitimt i västvärlden men ett demokratiskt samhälle kan också upplevas sakna legitimitet<sup>36</sup>. Han förklarar detta fenomen genom att peka på att det finns två dimensioner av begreppet legitimitet. Dels kan en maktstruktur vara ”formellt legitim”. Det är den om alla lagliga aspekter har beaktats när den upprättades. Alla fördrag som unionen bygger på har godkänts enligt konstens alla regler i de nationella parlamenten varför unionen är formellt legitim. Vad den saknar däremot är ”social legitimitet” eftersom systemet saknar en bred folklig acceptans. För att uppnå social legitimitet krävs att makthavarna garanterar värden som finns i medborgarnas politiska kultur. Det är på det här området som EU delvis har misslyckats. EU kanske är demokratiskt i teorin men definitivt inte i praktiken.

### 5.2 Viktiga demokratiska brister

I det inledande kapitlet tog jag upp ett antal problem som uppstår när man försöker skapa demokrati på global nivå. Dessa problem finns också när man som i EU:s fall försöker etablera demokrati på regional nivå.

#### 5.2.1 Asymmetri mellan makt och ansvar

Ett av de svåraste demokratiproblemen att lösa om man vill skapa en global demokrati är som jag poängterat i början av uppsatsen, att makt och ansvar inte följer varandra som de ska, utan hamnar på olika nivåer. Samma problem uppkommer emellertid på regional nivå. Den representativa demokratin, som den har tillämpats på nationell nivå, förutsätter ett symmetriskt förhållande mellan makt och ansvar<sup>37</sup>. Enkelt uttryckt skall det politiska ansvaret gå att utkräva där den offentliga makten utövas. Detta går som bekant inte i EU idag.

---

<sup>36</sup> Weiler, J.H.H: The Transformation of Europe, ss.2468-2469

<sup>37</sup> SOU 1998:124, s.19

Ministerrådet stiftar lagar som inte behöver godkännas i de nationella parlamenten, dvs Ministerrådet har offentlig makt. Trots detta kan inte Ministerrådet avsättas genom allmänna val bland medborgarna i unionen eller genom en misstroendeförklaring av ett folkvalt parlament. Den europeiska "samlingsregeringen" kan till exempel inte avsättas till följd av valresultaten till Europaparlamentet. Varje nation kan endast ställa sin minister till svars. Andra alternativ som gemensamma folkomröstningar i hela EU finns inte heller att tillgå. En förändring i opinionen kan alltså inte göra sig gällande på unionsnivå och den uppfattning som stöds av flertalet medborgare kan inte förverkligas på ett effektivt sätt.

### 5.2.2 Långt avstånd mellan väljare och valda

Ett ytterligare dilemma vid politiskt samarbete över gränserna är att väljarna och de valda kommer för långt ifrån varandra. Att detta är fallet vid en global demokrati är inte så svårt att föreställa sig men även i ett kontinentalt projekt som EU blir detta ett tydligt problem. Det geografiska avståndet är givetvis ett problem. Speciellt med tanke på Sverige eftersom institutionerna ligger långt nere i Kontinentaleuropa samtidigt som de är uppdelade på flera olika orter vilket gör att gemenskapsarbetet blir mindre effektivt. Detta gör i sin tur att det finns mindre tid för medborgarnas representanter att besöka sin ursprungliga valkrets samt att föra en kontinuerlig dialog med dess medborgare. Med dagens snabba kommunikationer både för personer och information tror jag dock inte att det är det geografiska avståndet som är det värsta utan det verkliga problemet finns i det intellektuella och känslomässiga avståndet. Den vanlige medborgaren är inte delaktig i den politiska processen på gemenskapsnivå varför han inte vet vad som händer vilket i sin tur skapar ett ytterligare ointresse och alienation för vad som egentligen händer i EU. Vad som krävs är följaktligen att glappet mellan EU och dess medborgare minskas. För att detta skall kunna förverkligas krävs att medborgarnas inflytande ökar, varför detta är det viktigaste problemet som Europas politiker måste lösa.

Hittills har politikerna sökt att öka medborgarnas inflytande genom att stärka den enda institution som är direktvald av medborgarna, nämligen Europaparlamentet. För att kunna engagera sig och försöka påverka beslutsfattandet i EU måste man emellertid veta vad som händer eller åtminstone kunnat ta reda på vad som händer om man så vill. Därför är ett annat viktigt mål att göra den europeiska beslutsprocessen så öppen och transparent som det bara går. Ett steg på den vägen är unionens nya offentlighetsprincip som är tänkt att snabbt öka medborgarnas insyn i de politiska besluten. Att ge mer makt åt parlamentet kan också underlätta insynen eftersom parlamentet alltid varit den mest öppna och tillgängliga av EU:s institutioner.

### 5.2.3 Långt avstånd mellan väljarna

Enligt vissa finns det dock ett till avståndsproblem i gemenskapen i form av ett alltför stort avstånd mellan själva väljarna, det vill säga mellan unionens medborgare. I den här frågan är akademikerna inte lika eniga som man är vad gäller de andra demokratiproblemen. Vissa hävdar att eftersom det inte finns något "europeiskt folk", utan endast flera europeiska folk, finns inte den samhörighet som krävs för att majoritetsbeslut på överstatlig nivå skall bli legitima. Andra menar dock att även om inte enhetliga etniska band finns, existerar det en mängd andra anknytningar som räcker för att kunna skapa en legitimitet för överstatliga politiska beslut.



## 5.2.4 Demokrati i en internationaliserad värld är en ny fråga

Som ni ser finns det en mängd demokratiska problem och försök till lösningar av dessa. De som medverkar i debatten är dock splittrade i sina åsikter om problemen går att lösa och om de valda lösningarna i så fall är de rätta. Det som gör en undersökning av demokratin på överstatlig nivå så svår är att förhållandet mellan demokrati och internationalisering är en relativt ny fråga<sup>38</sup>. Det mesta som har skrivits om demokrati har haft sin utgångspunkt i nationalstaten. Man har resonerat som om det inte finns några externa relationer varför de demokratiska brister som kan uppstå vid politiskt samarbete över gränserna inte har uppmärksammas. Debatten blir en annan enligt Hans Agné när man skall förstå demokratin i en internationaliserad värld, där det inte går att peka ut något tydligt maktcentrum och där enskilda staters autonomi hotas av gränsöverskridande beroendeförhållanden av ekonomisk, teknisk, juridisk och politisk natur. Forskarna har ingen tradition av att utföra demokratianalyser i en sådan institutionell uppbyggnad som EU visar upp<sup>39</sup>. Det är först på senare år som teoretikerna börjat intressera sig för demokratins roll på en överstatlig nivå, men så har också debatten blivit desto intensivare.

## 5.3 Vägen fram till det ”demokratiska underskottet”

EU:s eventuella demokratiska brister är som sagt ett populärt diskussionsämne i den nutida debatten, under bara några få år har det ”demokratiska underskottet” blivit ett ganska slitet begrepp. Att det är högaktuella frågor märks på flera sätt. Exempel på detta är Jaques Santer och Göran Perssons lilla dispyt om vad offentlighetsprincipen egentligen innebär. Ett annat exempel är fiaskot för den förra kommissionen vilken berodde på fusk och korruption och en bristande öppenhet gentemot parlamentet och unionens medborgare. Då aktualiserades frågan om parlamentarismen verkligen fungerar på gemenskapsnivå på så sätt att en kommission utan förtroende kan avsättas. Varför kan man då fråga sig, har den här problematiken kommit som en blixtnedslåg från klar himmel först under 1990-talet?

Under en lång tid, 1957-1985, fördjupades visserligen integrationen men det handlade främst om en juridisk integration till följd av EG-domstolens aktivism. Därför var det många som inte förstod vart utvecklingen var på väg och de som opponerade sig lugnades av politikerna, eftersom dessa alltid kunde hänvisa till att det fanns en vetorätt för varje medlemsstat. Från 1986 och framåt har emellertid den politiska integrationen rasat på i snabb hastighet, allt för att hinna ikapp den juridiska integrationen och få fart på gemenskapens utveckling som stannat upp under början av 70-talet. Målet för det inre reformarbetet sattes högt i och med att den inre marknaden skulle vara fullbordad senast i samband med 1992 års utgång. På grund av detta krävdes en hög arbetstakt både i EU:s institutioner och medlemsstaterna. I bakgrunden fanns hela tiden oron för att motsättningarna kring såväl målet för samarbetet som utvecklingstakten för densamma åter skulle få ny styrka och förlama beslutsprocessen i gemenskapen. Det gick dock kanske för snabbt för plötsligt började det knaka i fogarna både här och där. Redan 1989, när rådet skulle rösta igenom den sociala stadgan, visade sig motsättningarna genom att Storbritannien röstade mot förslaget. Även nästa projekt, Maastrichtfördraget, stötte på starkt motstånd. Redan under toppmötet i Maastricht var man oeniga och hade svårt att formulera dokumentet om den europeiska unionen och dessa problem fortsatte när fördraget sedan skulle godkännas i respektive stat<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> SOU 1998:145, s.10

<sup>39</sup> SOU 1998:124, s.8-9

<sup>40</sup> Bernitz m.fl.: EU idag, s.31-33

Storbritannien fortsatte sitt hårdnackade motstånd mot alla försök till en utökad överstatlighet men även andra, normalt väldigt lydiga medlemsstater, som Danmark och Frankrike kunde inte godkänna fördraget utan en rad eftergifter. Ett projekt som även avsåg att en gång för alla förankra Tyskland i fasta europeiska strukturer, höll på att falla i en svår rättslig prövning i Bundesverfassungsgericht. En sådan stark motvilja till fördraget i så kallade unionsvänliga stater som Tyskland och Frankrike gjorde att man fick ta en paus och noga tänka igenom fördragets kontroversiella delar. Alltför högljudda federalistiska tongångar fick tystas och istället försökte man betona betydelsen av en öppen process där parlamentet hade en avgörande roll.

Vad var det då som plötsligt ansågs vara så kontroversiellt? Enligt Weilers teori berodde chocken mer på att man nu insåg vad som faktiskt skett under dessa år, än på vad som egentligen var nytt<sup>41</sup>. Områden som var starkt förknippade med nationell suveränitet hade förts över till EU. Kompetenserna flyttades över till europainivå medan folkviljan stod kvar på nationell nivå. Därför saknar unionen legitimitet. EU hade tagit makten på medborgarnas bekostnad.

## 5.4 Olika vägar att välja

När man nu konstaterat vilka demokratiska brister som finns i EU kan man, tycker jag, utgå från att det verkligen existerar ett demokratiskt underskott. Även om EU enligt många bedömare, som jag redovisade för ovan, är formellt legitimt eftersom alla fördrag är godkända av respektive stats nationella parlament, är dagens EU definitivt inte socialt legitimt. Debatten handlar idag inte så mycket om ett demokratiskt underskott finns eller inte, det verkar de flesta vara överens om. Istället inriktar sig diskussionen på var EU befinner sig idag, vart vi är på väg och slutligen vart vi borde vara på väg. Vad gäller dessa frågor är, som väntat, alla inte lika överens längre.

Det finns pessimister, eller som vissa skulle kalla dem klarsynta, som anser att det enda sättet att avskaffa det demokratiska underskottet är genom att avskaffa EU. Unionen måste åternationaliseras genom att makten flyttas till den nivå där det redan finns ett direkt demokratiskt inflytande, det vill säga till nationen. Givetvis finns också de med motsatte tankar, federalisterna, som hävdar att det demokratiska underskottet endast kan komma åt genom att man skapar en mekanism för demokratiskt ansvarsutkrävande där makten idag finns, vilket är på unionsnivå. Det existerar emellertid även en hel del cyniker, som av olika anledningar hävdar att det demokratiska underskottet inte alls skall försöka tas bort utan snarare skall bevaras då det fyller en funktion. EU:s demokratiska brister är för dem inte av ondo utan av godo. Det här håller givetvis inte alla med om för många är de som ser demokratiproblemen som ett allvarligt bekymmer. Det är dock inte värre än att vi kan åtgärda problemen inom det EU som vi har idag. En reformering av EU:s politiska system är således vad som behövs.

## 6 Pessimism: EU saknar symmetri mellan makt och ansvar

Det finns som sagt de som säger att det idag inte finns någon demokrati på Europainivå och att det inte heller kommer att finnas i framtiden. Det enda sättet att uppnå en fullvärdig demokrati

---

<sup>41</sup> Nergelius, Joakim: Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans, ss.218-219

är följaktligen att flytta tillbaka makten till den enskilda staten, där vi vet att det finns ett verkligt demokratiskt inflytande för medborgarna. Man hävdar således att demokrati endast kan fungera på nationell nivå varför problemen inte kan avhjälpas med europaparlamentets nya roll, en större öppenhet eller några andra så kallade lösningar. Den enda lösningen är att åter etablera ett traditionellt mellanstatligt samarbete som vi hade före EU födelse.

Givetvis finns också dess antagonister som istället för en åternationalisering vill se en federalisering av EU. Vissa hävdar att EU redan idag är en sorts federation medan andra vill se att de överstatliga dragen stärks ytterligare. Slutmålet för de flesta är en förbundsstat i stil med USA, Tyskland och Schweiz. Mellan idag existerande förbundsstater finns det stora skillnader i interna maktförhållanden varför också varje federationsförespråkare har sin idé om hur makt skulle delas upp vertikalt och horisontellt i ett framtida federalt Europa. Gemensamt hos dem är dock att de är övertygade om att demokratins enda möjlighet att överleva är i ett EU utformat som en federation.

Vad har då de här två ytterligheterna gemensamt eftersom jag väljer att behandla dem i samma stycke? Jo båda ser det demokratiska underskottet som ett missförhållande. De flesta av dem anser också att den främsta orsaken till de demokratiska brister som EU visar upp idag beror på att en asymmetri mellan makt och ansvar har uppstått. Asymmetrin beror på att samtidigt som en rad och i många fall viktiga beslutsbefogenheter har lämnats över till EU har det politiska ansvaret för besluten blivit kvar på nationell nivå. För att en demokrati i traditionell mening skall fungera är ett av de grundläggande kraven att makt och ansvar skall följas åt, det vill säga den som tagit ett politiskt beslut skall alltid kunna stå till ansvar för detta. För att komma åt det demokratiska underskottet måste således makt och ansvar föras till samma nivå. Det är här som ovanstående grupperns åsikter går isär. Vissa anser att det bästa är att flytta tillbaka makten till de enskilda medlemsstaterna medan andra menar att det istället är ansvaret som skall flyttas upp till EU.

## **6.1 Nationalisters och federalisters utrymme i debatten**

Varför tror då vissa att demokratin åter kommer att blomstra bara vi skrotar EU-projektet och återställer Europa som det en gång var. Ja att fly tillbaka till något som är tryggt och säkert och som man vet har fungerat i historien är inget ovanligt. I många av Västeuropas stater finns det en lång och framgångsrik demokratisk bakgrund med politiskt ansvar, majoritetsstyre, flerpartisystem, öppenhet och starka mänskliga fri- och rättigheter som dess grundvalar. De ingredienser som behövs i ett fungerande demokratiskt system hittar vi således i Europas nationalstater. Skälet till att man är så pessimistisk i förhållande till EU är just att man anser att flera av dessa grundläggande förutsättningar för demokratin saknas i unionen. Det tydligaste problemet är som vi konstaterat tidigare att de som sitter och beslutar i EU inte kan bli föremål för medborgarnas missnöje genom att beslutsfattarna kan avsättas. Ett annat argument är att det helt enkelt är för långt avstånd mellan väljare och valda och det problemet kan inte subsidiaritetsprincipen eller några andra åtgärder råda bot på. En fråga som på senare år blivit viktig är den avsaknad av öppenhet och transparens som EU lider av och som till exempel Sverige alltid varit bra på genom vår offentlighetsprincip. Argumenten för att demokratin mår bättre på nationell nivå är som ni märker många och ovanstående får endast ses som ett axplock av de frågor som varit upp i debatten.

Det finns dock de som inte ser demokratins möjligheter i nationalstaten utan i ett EU utformat som en federation. Om man gör EU till en stark statsbildning kan man också stärka det demokratiska Europa genom att allvarliga brister som icke-ansvar och anonymitet hos beslutsfattarna upphör. Andra argument är att i den globala värld och inte minst starkt ekonomiskt integrerade marknaden som vi har idag måste demokratin placeras på federal nivå

för att välfärd och rättvisa skall förbli en del av vår demokrati<sup>42</sup>. När varor, företag och kapital kan flöda fritt över gränserna måste social- och välfärdspolitik skötas på en gemensam nivå om inte konkurrensen om kapitalet och arbetstillfällena skall utarma den Västeuropeiska välfärdssamhället. EU skall därmed inte bara bestå av en integrerad marknad utan även av en myntunion, fiskal union och egen kompetens-kompetens<sup>43</sup>. Dessa frågeställningar redogör jag för mer uttömmande i mitt avsnitt om den tyske statsvetaren Scharpf. Ett av motiven till att försöka skapa en global demokrati som Benjamin Barber använder och som jag tog upp i början av uppsatsen blir även användbart när man skall motivera en europeisk demokrati. För att ett statskick skall vara demokratiskt måste nämligen alla invånare ha samma rätt och möjlighet att komma till tals. För en ”äkt” tysk är det givetvis inga problem att komma till tals i Tyskland, att ha makten i en stat där man har en naturlig roll är till och med en fördel. Om man är en turk i Tyskland eller en algerier i Frankrike är dock läget inte lika fördelaktigt. För dessa minoriteter kan ett gemensamt styre på europeisk nivå innebära ett bättre skydd och ett större hänsynstagande till deras intressen<sup>44</sup>. Med den ”multikultur” som finns i Europa idag kan det därför vara naivt att tro att stora delar av politiken kan kvarstå på nationell nivå utan att oöverstigliga konflikter uppstår. Även här är det bara ett par exempel på de vanligaste argumenten som kommer upp i debatten då federationsfrågan hela tiden av och till har funnits i debatten.

Motiven till ett mellanstatligt samarbete och ett federalt statskick är många. Bakom Maastricht- och Amsterdamfördragen vilade om inte federalistiska så i alla fall tankegångar med starkt överstatliga drag. Samtidigt har element som subsidiaritetsprincipen pekat på att det även fanns motsatta influenser i de senaste fördragen och inte minst post Maastricht har rösterna för att starkare nationellt inflytande höjts. Trots detta skulle jag vilja påstå att dessa båda ytterligheterna har ett allt svagare stöd på senare år. I den europeiska diskussionen idag är det få som med kraft vill hävda att den rätta lösningen är ett traditionellt mellanstatligt samarbete eller en förbundsstat med risk att inte bli tagna på allvar. Många anser idag att man inte skall ägna sig åt utopier vad gäller EU:s framtid. Det finns ingen slutgiltig eller idealisk lösning för unionen såtillvida att även om den finns i teorin finns den inte i praktiken. En åternationalisering eller en federalisering är inga realistiska alternativ i den situation som Europa befinner sig i idag. Därför skall jag inte ägna resten av detta kapitel till att ta upp de motiv som finns för dessa lösningar utan istället ta upp ett par av de hinder som finns för att dessa planritningar skall kunna bli verkliga politiska möjligheter. I vägen för en federation står avsaknaden av en kollektiv identitet och för en åternationalisering ett ekonomiskt kaos.

## 6.2 Identitetsproblem

En av vår tids mest uppmärksammade demokratiforskare är Robert Dahl. Han har exempelvis arbetat fram en demokratidefinition för vad en ”full proceduriell demokrati” måste innehålla<sup>45</sup>. Med full proceduriell demokrati menar Dahl, det enda helt igenom demokratiska sättet att fatta beslut. Två av de fem principer han ställer upp är av intresse här, nämligen politisk jämlikhet och inklusivt demos. Med inklusivt demos menar Dahl att alla vuxna som permanent lyder enligt de lagar som stiftas skall utgöra ett folk, ett demos. De här tankegångarna är även utgångspunkten för en svensk statsvetare, Mats Lundström. Enligt honom innebär den här principen att demokratisk maktutövning är knuten till en politisk enhet

---

<sup>42</sup> Juha Sihvola: Community, Unity and European multiculturalism, ss.28-29

<sup>43</sup> Bernitz m. fl.: EU idag, ss.187-188

<sup>44</sup> Juha Sihvola: Community, Unity and European multiculturalism, ss.29-30

<sup>45</sup> SOU 1998:124, s.46

som har suverän makt över gällande rätt i ett begränsat territorium. Full proceduriell demokrati förutsätter alltså suveränitet. Slutsatsen blir således att storheter som kan sägas vara demokratiska eller odemokratiska är stater och inte sammanslutningar i allmänhet. Proceduriell demokrati kan förekomma också i andra sammanhang men då är den inskränkt eftersom det inte finns något inklusivt demos. Demokratien i till exempel EU kan därför, till skillnad från i staten, endast bli begränsad. Den naturliga följden av det här sambandet mellan demokrati och suveränitet är att en demokrati kan inte vara underordnad en annan demokrati. Därmed kan aldrig en ”riktig” demokrati på unionsnivå samexistera med demokratin på nationell nivå<sup>46</sup>. Således kan endast demokratin säkerställas genom att makten stannar kvar på nationsnivå eller att EU utvecklas till en stat, men det finns det ännu inga förutsättningar för varför det första alternativet är det bästa.

Dahls teori grundar sig också på en av demokratins mest centrala föreställningar, nämligen den politiska jämlikheten<sup>47</sup>. Grundprincipen är att lika politiska rättigheter i en kollektiv beslutsprocess ges varje medborgare, så att dessa får lika stor makt över vilka beslut som tas av politikerna. Detta innebär att en minoritet måste vara beredd att vika sig för vad majoriteten tycker. Intressant blir därför att fråga sig varför minoriteten accepterar att följa majoritetens beslut. Svaret på det brukar vara, t.ex. enligt Scharpf, att det beror på att båda grupperna ingår i samma kollektiva identitet<sup>48</sup>. Inom en sådan kollektiv identitet tar inte individerna endast hänsyn till personliga önskemål utan även till vad deras omgivning tycker. Den naturliga följdfrågan blir följaktligen hur en sådan kollektiv identitet uppstår, dvs vad som krävs för att den skall fungera på ovanstående nämnda sätt.

### 6.2.1 No-demos-teorin

Ett intressant uttryck för dessa tankegångar är Bundesverfassungsgerichts analys i Brunner-målet. Målet handlade om Manfred Brunner som kände sig kränkt i sina grundrättigheter som tysk medborgare när unionsavtalet godkändes. Principen om parlamentarisk demokrati rymdes enligt honom i den tyska grundlagens så kallade evighetsklausul varför parlamentarismen inte fick upphävas. Det var emellertid precis vad som hänt genom antagandet av Maastrichtfördraget, varför avtalet enligt Brunner inte kunde skrivas under från tysk sida<sup>49</sup>.

I domstolens ställningstagande till demokratiproblemet framträder ett speciellt inslag i den tyska konstitutionella rätten, nämligen no-demos-teorin<sup>50</sup>. Teorin är även ett inslag i nationalstatsteorin och det är också mycket riktigt de gamla nationalstaterna som varit mest motsträviga till att demokrati verkligen kan fungera på en överstatlig nivå. Teorins utgångspunkt är att demokrati, i sin grundbetydelse, innebär att makten skall stamma från demos, dvs från folket. Det är folkviljan som skall styra varför demokrati inte kan existera om det inte finns något folk. Avgörande blir därför vad som menas med ett ”folk”.

Begreppet folk har enligt teorins förespråkare både subjektiva och objektiva element<sup>51</sup>. Dess subjektiva innehåll är bl.a. socialt sammanhang, gemensamt öde och kollektiv identitet. Dessa uttryck kommer att resultera i och förtjänar också något mycket viktigt, nämligen lojalitet.

---

<sup>46</sup> Aa, ss.47-50

<sup>47</sup> Aa, s.10

<sup>48</sup> Aa, s.11

<sup>49</sup> Gustavsson, Sverker: Varför överstat utan demokrati?, s.101. Återgiven i artikelsamling för seminariekurs i EG-rätt, del III, vilken är sammanställd av Per Cramér.

<sup>50</sup> Weiler, J.H.H: European Democracy and its Critique, s.10. Återgiven i artikelsamling för seminariekurs i EG-rätt, del II, vilken är sammanställd av Per Cramér.

<sup>51</sup> Aa, ss.10-11

Dessa subjektiva tecken på ett folk är ett resultat av flera objektiva faktorer, t.ex. gemensamt språk, gemensam historia, kulturvanor, känslor, etniskt ursprung och religion. Det finns dock lika många varianter som författare och att ställa upp någon exakt definition av folkets organiska natur är givetvis inte möjligt. Den organiska naturen förklaras genom att nationalitet är en lika ursprunglig identitet som kön vilka inte berörs av andra band, t.ex. medborgarskap. Du är född tysk på samma sätt du är född kvinna eller man.

Man säger att folket föregår både historiskt och politiskt den moderna staten. Att det finns ett folk är också anledningen till att en modern nationalstat har kunnat utvecklas<sup>52</sup>. Det uttrycks så enkelt som att staten tillhör folket och folket staten. En minoritet kommer att acceptera och borde också acceptera legitimiteten hos ett majoritetsbeslut eftersom både majoriteten och minoriteten tillhör samma folk. Folket utgör den kollektiva identiteten varför den politiska jämlikheten kan fungera. Ett parlament ses inte som en demokratisk institution endast p.g.a. att det representerar majoritetens vilja utan just p.g.a. att det representerar folkets vilja.

Den här organiska definitionen på folket med alla dess etniska och kulturella krav innebär att något europeiskt folk inte finns idag. Objektivt hör inte alla medborgare i unionen till samma folkslag och de känner sig inte heller som ett folk. Teorins förespråkare poängterar även att det ekonomiska och sociala umgänget, vilket har ökat under den långa tid av fred som vi haft, inte får blandas ihop med vad som krävs för att det skall finnas en gemensam nationalitet.

Det finns en mildare variant av den här teorin<sup>53</sup>. Den innebär att visserligen finns inget europeiskt folk idag men det är inte uteslutet att det kan finnas det i framtiden. Kommer ett europeiskt folk att utvecklas kan följaktligen även demokrati på Europainivå uppkomma. Det finns emellertid också en strängare variant. Här ses framväxandet av ett europeiskt folk dels som en objektiv omöjlighet. Att öka europaparlamentets makt löser inga demokratiproblem utan kan istället minska folkviljans inflytande genom att de folkvalda representanterna i ministerrådet får mindre att säga till om. Dels ses "ett" europeiskt folk som något ovälkommet. Integrationen går inte ut på att skapa en nation, ett folk, utan målet är en allt fastare sammanslutning mellan "de europeiska folken" vilket står uttryckt i Maastrichtfördragets första artikel. Det är detta stadgande som man skall ha för ögonen när man formar det nya Europa.

Förespråkarnas lösning för hur det europeiska samarbetet skall se ut istället är varken ny eller revolutionerande. EU kan avskaffas och ersättas av ett mellanstatligt samarbete där den folkvalda regeringen och det folkvalda parlamentet har sista ordet<sup>54</sup>. Meningen är att man skall åter etablera lagstiftningsmakten på den nivå där mekanismen för ansvarsutkrävande redan finns, dvs på nationell nivå. Majoritetsprincipen kan endast fungera där det råder en kollektiv identitet.

## 6.2.2 Nya sätt att se på begreppet identitet

Den tyska domstolen är på inget sätt ensam om att hävda att demokrati endast kan fungera tillfredsställande i en nationell gemenskap. Kjell Goldmann kallar den här ståndpunkten nynationalistisk<sup>55</sup>. Det beror på att utgångspunkten fortfarande är en nationell identitet men argumenten är delvis annorlunda än den historiemytologi, etnicitet och tom rasism som

---

<sup>52</sup> Aa, s.12

<sup>53</sup> Aa, s.13

<sup>54</sup> Aa, s.14

<sup>55</sup> SOU 1998:145, s.11

användes förr i tiden. Engelsmannen David Miller säger t.ex. att en universalistisk etik i grunden är orealistisk och oförenlig med hur människorna är beskaffade. Det är endast inom en nation som människorna kan känna den solidaritet och lojalitet som krävs för att demokrati skall kunna råda<sup>56</sup>. Precis som för Bundesverfassungsgericht är det ett sätt att slå vakt om nationen.

### 6.2.2.1 Enkelspårigt identitetsbegrepp

Tankegångarna i no-demos-teorin har givetvis sina brister som alla teorier och Weiler tar upp vissa av dessa i sin artikel<sup>57</sup>. Han anser att teorin är enkelspårig på det sättet att den endast bygger folkbegreppet på etniska och kulturella faktorer. Med Tysklands smutsiga historia under 1900-talet i färskt minne blir ett sådant uttalande från Tysklands högsta domstol närmast kränkande. Weiler är emellertid inte ensam i sin kritik. Även Scharpf kritiserar denna enligt honom förenklade bild. Han medger visserligen att det idag saknas en kollektiv identitet på europeisk nivå. Problemen blir inte mindre av att det saknas europeiska partier, europeiska debatter och breda folkliga ställningstaganden till frågor om Europas framtid. Scharpf poängterar dock att detta tillstånd måste inte vara för evigt. Människors identitetskänsla ändras med tiden varför en kollektiv identitet inte är någon omöjlighet längre fram<sup>58</sup>. Han säger att ovanför den primära gruppnivån skapas kollektiva identiteter socialt av ofta mycket heterogena grupper. Som exempel poängterar han att fosterlandskärleken inte är mindre i USA eller Schweiz varför det finns samma grund för politisk integration i heterogena samhällen som i en homogen nationalstat. Ett annat bra exempel kommer från hans eget hemland Tyskland, där alla försök att ändra delstaternas territoriella gränser har mött starkt motstånd, trots att dessa gränser drogs för endast femtio år sedan av de allierade utan respekt för gamla historiska gränsdrawingar. Scharpf erkänner dock att inte alla konstgjorda sammanslutningar lyckas vilket problemen i Tjeckoslovakien, Kanada och Belgien är bra exempel på<sup>59</sup>. Många menar att vad som lika väl kan vara avgörande är en persons medborgarskap, vilket i sig är ett mycket flexibelt begrepp. Även om stat och folk har varit förutsättningar för varandra genom tiderna, har det ofta varit staten som skapat en nation genom att tvinga på medborgarna ett visst språk och kultur, moraliskt riktigt eller ej. Därför är det många som ser att det nyskapade unionsmedborgarskapet, som idag endast är en symbol, kanske kan innebära en annan känsla av samhörighet i framtiden.

### 6.2.2.2 Flerdimensionella identiteter

Just oförmågan att kunna tänka sig att man kan ha flera identiteter samtidigt är en av teorins största svagheter enligt Weiler. Hans tankegångar är alltså desamma som Helds som jag redogjorde för tidigare. Man kan inte i dagens integrerade samhälle begränsa tankarna till att man har endast en identitet eller ett medborgarskap, utan det måste gå upp för alla att man kan tillhöra både nationen, regionen och till och med världen. Weilers teori, är att det nya EU-medborgarskapet kan lägga grunden till en union som består av ett civilt samhälle där medborgarna sluter sig samman över nationsgränserna. Detta kommer att skapa en ny europeisk identitet utan att något europeiskt demos med nödvändighet växer fram<sup>60</sup>. Även

---

<sup>56</sup> Aa, s.11

<sup>57</sup> Weiler: Democracy and its Critique, s.24

<sup>58</sup> SOU 1998:124, s.41

<sup>59</sup> Aa, s.107

<sup>60</sup> Nergelius: Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans, ss.216 och 230-231

MacCormick är inne på samma linje när han betonar att det gäller att inte överdriva betydelsen av språk och etnicitet för framväxten av ett europeiskt demos. Han säger att det nya unionsmedborgarskapet öppnar möjligheten för en medborgerlig identitet och därmed för ett medborgerligt folk<sup>61</sup>. Till sist är värt att nämna att inte ens inom Bundesverfassungsgericht har man kunnat få någon full uppslutning kring sitt Maastrichtavgörande. En ledamot av domstolen, Grimm, har också kritiserat domstolens slutsatser att demokrati endast är möjligt i nationalstater som är etniskt och kulturellt homogena. Han hävdar att demokrati lika väl kan utvecklas i ett samhälle där individerna vill konstituera sig som en politisk enhet, och det är just en gemensam politisk identitet som har saknats i Europa.

### 6.2.3 Konstitutionell tolerans

Kritikerna av teorin att vi accepterar en konstitutionell regels bindande kraft enbart på grund av att vi tillhör samma demos, är som vi sett ovan många. En av dessa är Weiler och enligt honom är ett tydligt tecken på att domstolens teorier inte speglar verkligheten, det faktum att det i Europa har bildats en union inom vilket det inte råder "ett" enda demos men trots detta accepterar unionens medborgare regler tagna av unionen inom unionens befogenheter.

Vad är det för speciellt fenomen som har gjort en sådan utveckling möjlig inom EU? Svaret enligt Weiler, är den ideologiska grundnorm som finns, inte endast inom gemenskapsrätten, utan i hela den europeiska integrationen, nämligen principen om konstitutionell tolerans. Den konstitutionella toleransen är skillnaden mellan de som är med eller inte är med i EU, varför det är denna princip som gör EU-samarbetet så speciellt. Weiler kallar denna tolerans för det mest värdefulla i den europeiska integrationen och det är därmed också dess viktigaste och mest unika bidrag till den politiska kulturen<sup>62</sup>.

Weiler förklarar principens innebörd genom att jämföra olika samhällens behandling av en främling. Som han ser det finns det två olika strategier i denna situation som båda är representerade i västvärlden. Den första innebär att man tar bort sina gränser och välkomnar alla att bli en av dem. Vid första anblicken kan ett sådant förfarande verka ädelt, men med erbjudan att bli en av dem ligger också ett krav på att bli en av dem, annars är jag inte längre välkommen. Om man endast accepterar främlingar om de blir som oss, accepterar vi egentligen inte "främlingar". Enligt Weiler är ett sådant uppträdande en mycket farlig form av intolerans. Den andra strategin innebär också att vi godtar andra men här gör vi det inte för att de blir som oss, utan vi godtar andra trots att de förblir just "andra". Styrkan att göra detta får vi när vi erkänner vår grundläggande mänskliga natur. Weiler använder Hermann Cohens ord när han förklarar att strategin går ut på att man skyddar inte främlingen på grund av att han är en familjemedlem, en klanmedlem eller en religionsfrände, utan på grund av att han är en människa<sup>63</sup>.

Enligt Weiler är det främst Europa som representerar det här andra alternativet. Konstitutionell tolerans är Europas sanna själ, mer än både fred och välstånd. Stöd för denna princip hittar man i Romfördragets preambel där det står att processen skall utmynna i en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken<sup>64</sup>. Både Weiler och den tyska författningsdomstolen hänvisar således till samma rättskälla för att få stöd för sina teorier och båda anser att Europas olika folk och olika nationer har en plats i framtidens EU. Här slutar dock likheterna eftersom Weiler inte som domstolen tar det här till intäkt för att "riktig" demokrati inte kan uppnås på EU-nivå. Den konstitutionella toleransen, det vill säga den

---

<sup>61</sup> Aa, s.231

<sup>62</sup> Weiler, Joseph: The function and future of European Law, s.11

<sup>63</sup> Aa, ss.12-13

<sup>64</sup> Aa, s.13



unika solidaritet och samhörighet som finns mellan de europeiska folken, innebär nämligen att jag accepterar majoritetens vilja trots att viljan nödvändigtvis inte tillhör "mitt" folks majoritet. Weiler ser följaktligen mer optimistiskt på möjligheterna till ett framtida demokratiskt EU eftersom han även är optimistisk till ett enande av de europeiska folken. Denna princip blir emellertid, enligt Weiler, parodi om inte de så kallade demokratiska beslut jag följer är tagna av majoriteten utan av en teknokratisk byråkrati eller ett från medborgarna slutet ministerråd. Ett odemokratiskt EU förintar principen om konstitutionell tolerans<sup>65</sup>. De europeiska folken är därför tveksamma till EU på grund av att det idag inte sköts på ett demokratiskt sätt, inte på grund av att man tror att ett demokratiskt EU är en omöjlighet.

Den massiva kritik som har riktats mot Bundesverfassungsgerichts avgörande och mot andra liknande resonemang visar ganska tydligt på den enkelspårighet och ovilja att nyanserat analysera de verkliga problemen som är den här teorins största svagheter. Som vi sett i teorierna kring möjligheterna att bygga upp en global demokrati, finns det många andra motiv och förutsättningar till politiskt samarbete än just gemensam rastillhörighet och kultur. Gemensamma ekonomiska problem, gemensamma miljöproblem och ett gemensamt medborgarskap torde vara nog så viktiga band mellan människor som en etnisk överensstämmelse. Sammanfattningsvis kan man således hävda att bara för att en etnisk-kulturell kollektiv identitet inte finns är inte en politisk kollektiv identitet omöjlig utan kan växa fram i vårt allt mer integrerade Europa.

### 6.3 Ekonomiskt kaos

I teorin är en återgång till ett mellanstatligt samarbete den idealiska lösningen. Vi vet att det demokratiska underskottet skulle försvinna eftersom vi vet att vi hade en fungerande nationell demokrati innan vi skapade EU. Det allvarligaste bristen, asymmetrin mellan makt och ansvar, skulle äntligen få sin slutgiltiga lösning. EU skulle endast vara ett intressant projekt som dock inte gick att genomföra i teorin och därmed inte heller i praktiken.

Avgörande för vårt ställningstagande kan dock inte endast vara avsikten med en åternationalisering av samarbetet, enligt Sverker Gustavsson, utan även följden av en sådan är av avgörande betydelse<sup>66</sup>. Följderna av en upplösning av EU kan man endast spekulera i men troligen skulle det medföra en betydande politisk och social oro samt ekonomiska svårigheter genom stor turbulens på valuta- och kreditmarknaden. En sådan utveckling skulle i sin tur medföra stigande arbetslöshet och sjunkande välfärd. Det vill säga allt som Europa kämpat mot i femtio år. Synen på Europa i omvärlden skulle givetvis också försämrats när de förstår att vi måste skrota det projekt som varit vår garant för fred och välfärd sedan andra världskriget. Även Scharpf ser en åternationalisering av EU som ett stort hot mot den ekonomiska effektiviteten i Europa. Hans främsta motiv mot en avveckling av gemenskapen är emellertid rent politiskt. Om makten flyttas tillbaka till de enskilda nationerna kan det nämligen innebära att välfärdspolitiken i framtidens Europa hotas. Om det är upp till varje enskild stat att utforma sin politik, kommer man att antaga så förmånliga regler som möjligt för att få industri och företag att etablera sig i den egna staten. Resultatet skulle bli en allt snabbare utveckling av till exempel miljödumping och social dumping. I ministerrådet kräver dock inte alla beslut enighet och besluten behöver inte heller godkännas av de nationella parlamenten för att bli gällande rätt i respektive stat. Denna beslutsprocedur ökar möjligheterna att integrera medlemsstaternas politik. Även om den här proceduren är odemokratisk skulle den kunna försvaras av att den möjliggör en gemensam europeisk policy

---

<sup>65</sup> Aa, s.15

<sup>66</sup> Bernitz m. fl.: EU idag, s.186

på en rad viktiga områden, exempelvis arbetsmarknadspolitik, socialpolitik och hälso- och sjukvårdspolitik. Att det finns en enhetlig syn på dessa frågor är en förutsättning för att skydda staternas välfärdsprogram<sup>67</sup>.

Frågan är också om medborgarna, när man ser vilka konsekvenser som en återgång faktiskt innebär, är villiga att stödja en process tillbaka till mellanstatlig organisation. Vissa skulle kanske tycka att det är det värt för att få tillbaka kontrollen till medborgarna men andra skulle inte bara se på vad man vinner utan även på vad man förlorar, varför de är mer tveksamma. På samma sätt som unionens medborgare inte är eniga är inte heller unionens medlemsstater eniga. Tanken att de femton nationella parlamenten skulle kunna godkänna samma förslag till ett avskaffande av den överstatliga första pelaren är närmast överklig. Varje ändring av den aktuella texten skulle då behöva godkännas av övriga stater vilket skulle vara ett lika hopplöst uppdrag.

Det är nog så som Gustavsson säger, att även om ett avskaffande av överstaten, aldrig kan vara nog så tillfredsställande från principiell synpunkt, kan det med hänsyn till vad det innebär i praktiken, vara svårt att rekommendera<sup>68</sup>.

## 7 Bevara det demokratiska underskottet

Förutom pessimism finns det vissa som företräder en slags cynism när de tar ställning till demokratiproblemen i det europeiska samarbetet. De konstaterar som alla andra att det finns ett demokratiunderskott, men hävdar att det måste inte nödvändigtvis vara något dåligt utan kan tvärtom vara önskvärt av flera anledningar. Dess förespråkare, t.ex. Sverker Gustavsson, menar inte att vi skall avskaffa EU utan anser att vi kan ha ett system med vissa överstatliga inslag trots att det brister både i legitimitet och demokrati på unionsnivå. En representant för detta synsätt, Majone, går så långt som att hävda att vissa frågor inte behöver legitimeras demokratiskt utan kan istället legitimeras genom större effektivitet. Den tyske statsvetaren Fritz W. Scharpf ligger teoretiskt inte så långt från sin italienska kollega. Inte heller han förespråkar en federalisering eller åternationalisering som lösning på det demokratiska underskottet. Liksom Majone anser han att ekonomin är en verklighet som till stor del styr och måste styra de politiska besluten. Ingen av dem håller sig således till en strikt procedural demokratisyn utan ger också den ekonomiska effektiviteten en demokratisk betydelse<sup>69</sup>. Detta synsätt vänder upp och ner på den tidigare debatten och gör att vi får se på bristen på demokrati från en annan synvinkel.

Andra tar mycket enklare vägar för att motivera att det demokratiska underskottet kan bevaras. De hävdar helt enkelt att från demokratisk synpunkt är det oviktigt om man avskaffar eller bevarar det demokratiska underskottet, i alla fall om man ser demokratiproblemen som en asymmetri mellan makt och ansvar. Det beror på att unionen endast är ett ”statsrättsligt provisorium”. Dessa tankegångar finns idag hos många som försöker legitimera vad EU idag har utvecklats till. Exempelvis använde sig Bundesverfassungsgericht av dessa teorier i Brunner-målet, när den ditintills uppnådda integrationen skulle legitimeras och på samma sätt försvarade regeringen ett svenskt EU-medlemskap genom att ta stöd av dessa tankar i den

---

<sup>67</sup> SOU 1998:124, s.40

<sup>68</sup> Bernitz m. fl.: EU idag, s.186

<sup>69</sup> SOU 1998:124, s.37

viktiga propositionen som föregick anslutningen. Därmed skall jag börja med att beskriva och bedöma dessa teoriers innehåll.

## 7.1 Statsrättsligt provisorium

Bland dem som inte ser EU:s demokratiska underskott som ett olösligt problem, finns som sagt den tyska författningsdomstolen. Bundesverfassungsgericht accepterar således en överstat utan demokrati. Detta innebär inte att författningsdomstolen anser att det finns ett alternativt ideal för den europeiska maktstrukturen, det är demokratin som skall råda<sup>70</sup>. För många låter detta som en ekvation som inte kan lösas ut. Domstolen anser sig emellertid kunna lösa ekvationen genom att hävda att unionen är ett statsrättsligt provisorium. Detta innebär att överstaten inte har sin bindande förmåga i kraft av någon egen demokratisk legitimitet, utan unionen lånar sin legitimitet från medlemsstaterna<sup>71</sup>. Makt och ansvar finns således fortfarande kvar på nationell nivå varför det demokratiska underskottet inte blir något problem, så länge som de enskilda medlemsstaterna är demokratier.

Ett sådant tankesätt är inte helt främmande för ett samarbete där överstaten är liten och medlemsstaterna starka men kan ett EU post Maastricht verkligen ses som en samling utlånade suveräniteter? Det var denna fråga som blev aktuell i det så kallade Brunner-målet i oktober 1993. Som jag refererat för tidigare var det Manfred Brunner som kände sig kränkt i sina grundläggande rättigheter som tysk medborgare genom att Maastrichtfördraget ratificerades i Tyskland. Godkännandet innebar nämligen enligt honom att demokratin, som var en evig rättighet i den tyska grundlagen, upphävdes. Domstolen väljer dock att acceptera ratificeringen genom att se EU som en provisorisk överstat. Så länge som Europaparlamentet inte har den huvudsakliga makten i unionen, är det demokratin på nationell nivå som är den primära varför det är tillräckligt att Tyskland är demokratiskt. För att man skall kunna härleda makten och därmed också garantin från Tyskland krävs dock att inte alltför många och viktiga befogenheter har flyttats till EU. När domstolen gör sin bedömning är det tre nyckelbegrepp man använder sig av, marginalitet, förutsebarhet och återkallbarhet<sup>72</sup>. Marginaliteten innebär att de befogenheter som överlämnats till unionen måste vara marginella i förhållande till de befogenheter som finns kvar i Tyskland. Till mångas förvåning ansåg domstolen att så var fallet. Till och med överlämnandet av den egna penningpolitiken ansågs marginellt. Bakgrunden till detta var att den tyska penningpolitiken var redan borttagen från de tyska politikerna genom stadganden i grundlagen. Den europeiska centralbanken var således grundlagsenlig om den kunde säkerställa ett fast penningvärde på samma sätt som Bundesbank har till uppgift att göra. De överstatliga befogenheterna ansågs även vara förutsebara då unionen inte är någon stat. Att den inte är någon egen stat innebär att den inte har någon rätt att besluta i grundlagsfrågor. EU har följaktligen ingen kompetens-kompetens, varför man inte på egen hand kan utöka sin makt och därmed blir den makt man redan har förutsebar. Även det sista kravet, att den utlånade suveräniteten skall kunna återkallas, ansågs uppfyllt. Det följer av att EG-rätten härleder sin auktoritet från var och en av medlemsstaterna varför den gäller i Tyskland endast på grund av att förbundsdagen och förbundsrådet har så beslutat. Gemenskapsrätten fick sin giltighet genom den tyska anslutningslagen varför samma giltighet kan tas tillbaka genom att lagen upphävs. Att fördraget är slutet på obestämd tid är inget hinder<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Aa, ss.23-24

<sup>71</sup> Bernitz m. fl.. EU idag, s.188

<sup>72</sup> Aa, s.189

<sup>73</sup> Aa, s.190

Domstolens motivering är alltså att eftersom de överstatliga dragen hittills är begränsade måste man söka legitimiteten i medlemsstaterna. Det demokratiska underskottet på europeisk nivå är acceptabelt eftersom de demokratiskt valda nationella parlamenten kan bestämma om vi skall vara med i EU eller inte. Så länge som de nationella parlamenten har den högsta makten är inte demokratin i fara. Den grundläggande tanken är att makten har delegerats men inte slutgiltigt överlåtits till EU, medlemsstaterna är fortfarande ”fördragets herrar”.

## 7.2 Den svenska inställningen

Dessa teorier är inte unika för den tyska författningsdomstolen. Den gällande svenska hållningen är också att grunden för samarbetet i EU är strikt mellanstatligt och medlemsstaterna har därför inte i något avseende givit upp sina anspråk på att utgöra i folkrättslig mening suveräna stater. Medlemsstaterna är således fortfarande fördragets herrar och kommer att så förbli så länge man önskar detta<sup>74</sup>. Man menar att Sverige som alla andra stater kan delegera beslutsfattande till odemokratiska organisationer om det sker i demokratisk ordning. Som jag tagit upp tidigare i uppsatsen är det flera odemokratiska organisationer, till exempel domstolar och myndigheter, som genom judikalisering utvecklingen fått allt större befogenheter på senare år. Om Sverige således lyckas hävda att Sveriges medlemskap i EU innebär en delegation av beslutsmakt till fördragsbundna institutioner, och därmed inte uppgivande av makt, förblir Sverige en full proceduriell demokrati (se avsnitt 6.2) Demokrati kan således råda i medlemsstaten Sverige även om EU inte kan betraktas som en demokrati i sig själv<sup>75</sup>. Genom att använda sig av detta resonemang kan man ta sig runt problemet med det demokratiska underskottet i EU. Om man tittar på regeringens och riksdagens förarbeten som föregick det svenska EU-medlemskapet ser man att dessa tankegångar utgör viktiga stödjepunkter i det svenska behandlingen av dessa frågor.

Regeringens och riksdagens ställningstagande bygger emellertid helt och hållet på Bfg:s resonemang. I propositionen och Konstitutionsutskottets uttalande redogör man först för den tyska domstolens slutsatser i Brunner-målet för att sedan bygga hela sin bedömning på dessa. Det är inte bara den tyska domstolens slutsatser man har kopierat utan man använder sig till stor del också av domstolens begreppsbildning för att komma fram till samma ståndpunkter. För att EU:s beslutsbefogenheter skall anses delegerade och medlemsstaterna fördragets herrar krävdes enligt Bfg, att EU:s befogenheter skulle vara marginella, förutsebara och möjliga att återkalla. I Konstitutionsutskottets uttalande, 1993/94: KU21, går man därför plikttroget igenom om dessa krav är uppfyllda.

För det första konstaterar man att regeringsformens bestämmelser om grunderna för det svenska statskicket sätter en borte gräns för hur många beslutsbefogenheter som kan delegeras innan grundlagen måste ändras. En övergång till en federal statsbildning kan inte ske i överensstämmelse med nuvarande grundlag. Enligt utskottet sätter även den svenska grundlagen stopp för samarbetets räckvidd i sak, då den vilar på grundprincipen att riksdagens ställning inte kan urholkas helt eller i väsentlig grad genom överlåtelse av normgivningskompetens<sup>76</sup>. I teorin finns således hinder för att alltför viktiga beslutsområden lämnas över till EU. Man tror dock inte att det skall bli några avgörande problem med detta i praktiken heller. Utskottet förlitar sig på den genomgång som Grundlagsutredningen gjorde, vilken visade att den alldeles övervägande delen av grundlagens bestämmelser rör internt

---

<sup>74</sup> Prop. 1994/95:19, Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen, s.34

<sup>75</sup> Demokratiutredningen, s.112

<sup>76</sup> 1993/94:KU21, Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska Unionen, s.12

svenska förhållanden som även vid ett EU-medlemskap skulle förbli svenska<sup>77</sup>. Utskottets egen bedömning är också att gemenskapernas beslutsbefogenheter på de områden där grundläggande principer i vårt konstitutionella system berörs, är utomordentligt begränsade<sup>78</sup>. Det är utskottets sätt att säga att de befogenheter som Sverige lämnat till EU är marginella.

För det andra konstateras att kravet på förutsebarhet är uppfyllt. Man framhåller att legalitetsprincipen gäller i EU varför EU-institutionerna endast kan handla med uttryckligt stöd av bestämmelser i fördragen. EU kan inte tillägga sig själv några ytterligare kompetenser utan att medlemsstaterna kommer överens om det i ett nytt fördrag med ändring av grundfördragen. Utskottet uttrycker sig som Bfg, att EU inte har någon kompetens att själv bestämma om innehåll och omfattning av sin egen kompetens, det vill säga ingen kompetenskompetens<sup>79</sup>. Enligt utskottet gör detta det möjligt för riksdagen att med tillräcklig säkerhet överblicka och förutse vilka beslutsbefogenheter som överläts<sup>80</sup>.

Vad gäller det sista kravet på att de beslutsbefogenheter som EU har skall vara återkallbara, är den svenska uppfattningen i överensstämmelse med den tyska. Hela det svenska resonemanget att beslutsbefogenheterna endast är delegerade bygger på att den enda anledningen till att EU har fått befogenheter, är att riksdagen har så beslutat i demokratisk ordning. På samma sätt som riksdagen hade mandat att delegera makt till EU genom att anta en ny lag, kan man ta tillbaka samma makt genom att upphäva den gamla lagen. Även om detta är en inställning som på grund av dess känsliga natur inte kan komma till direkt uttryck, ligger den grund för regeringens och riksdagens övriga slutsatser. I propositionen betonar man att det är de demokratiskt valda parlamenten i medlemsstaterna som har den avgörande makten vad gäller EU-samarbetets omfattning och inriktning. Därför är det mycket viktigt att riksdagen tillförsäkras ett brett och reellt inflytande över de frågor som skall behandlas i EU-rådet så att man inte förlorar den särställning som man har i kontrollen över EU<sup>81</sup>.

### 7.2.1 Mats Lundström

Teorierna om EU som ett statsrättsligt provisorium har inte endast fått fotfäste hos Sveriges politiska institutioner utan har även flera förespråkare bland de akademiker som har blandat sig i debatten. En av dessa är Mats Lundström, forskarassistent i statskunskap vid Uppsala Universitet. Även han anser att det inte spelar någon roll om man avskaffar det demokratiska underskottet i EU, sett från demokratisk synpunkt<sup>82</sup>. Den stora stöttestenen för de flesta brukar vara den obalans mellan makt och ansvar som anses ha uppstått genom överlämnandet av beslutsbefogenheter till EU. Enligt Lundström finns det dock inga problem med asymmetrier mellan makt och ansvar eftersom han, liksom Bfg och den svenska regeringen, anser att makten har delegerats men inte slutgiltigt överlåtits till EU. Detta innebär att det ytterst är den demokratiskt tillsatta riksdagen som bestämmer över EU-samarbetet och därmed kan besluta över om vi skall vara med i EU eller gå ur. Han anser således liksom Bfg att så länge som riksdagen behåller den högsta makten är inte demokratin i fara<sup>83</sup>. Det faktum att ministerrådet kan stifta lagar som blir gällande i Sverige utan att det svenska folket kan utkräva ansvar av rådet spelar följaktligen ingen roll. Odemokratiskt utformade organisationer och institutioner som utövar makt över svenska medborgare är inget ovanligt, i uppsatsen tar jag upp ett antal

---

<sup>77</sup> Aa, s.17

<sup>78</sup> Aa, s.28

<sup>79</sup> Aa, ss.12 och 16

<sup>80</sup> Aa, s.28

<sup>81</sup> Prop. 1994/95:19, s.35

<sup>82</sup> SOU 1998:124, s.23

<sup>83</sup> Aa, s.24

olika förespråkare av dessa tankegångar och det räcker att nämna exempelvis FN och Europadomstolen för att förstå omfattningen av dessa institutioners betydelse i dagens samhälle.

Som vi ser bygger även Lundström sina teorier helt och hållet på den tyska författningsdomstolens viktiga domslut som kom i oktober 1993. Lundström är dock inte ensam att göra detta, domstolens slutsatser har fått en oerhörd spridning och inflytande i debatten ända sedan de kom för sju år sedan. Att se EU som ett statsrättsligt provisorium är emellertid inget enkelt eller okontroversiellt sätt att försöka försvara eller bevara det demokratiska underskottet varför det är intressant att ta upp den kritik som har funnits i debatten.

### 7.3 En teori med många brister

Att den tyska författningsdomstolens dom föll de enskilda medlemsstaterna i smaken är inte så överraskande. Det tyska resonemanget gjorde det möjligt att fastställa att medlemsstaterna fortfarande var att anse som suveräna stater och att EU:s beslutsbefogenheter endast är delegerade samtidigt som man kunde prata sig runt det alltmer besvärliga demokratiska underskottet. Därför var det flera stater, exempelvis Sverige och Danmark, och även många forskare som tog dessa tankegångar till sig. Hur stor uppslutning dessa teorier än har fått har de emellertid sina brister varför jag kort skall kommentera dessa.

#### 7.3.1 EU:s befogenheter är vare sig marginella, förutsebara eller återkallbara

Förutsättningen för att kunna se EU som ett statsrättsligt provisorium är att det är den demokratiskt tillsatta riksdagen som har den yttersta makten och det yttersta ansvaret. Att medlemsstaterna har den yttersta makten genom att man är fördragets och fördragsutvecklingens herrar kan många hålla med om men det ger inte hela bilden. Även om de enskilda staterna kan kontrollera att inga nya eller ändrade fördrag antas utan deras samtycke kan EU:s kompetens utvidgas genom en löpande utveckling av EU:s regelverk och en dynamisk lagtolkning<sup>84</sup>. Genom EU:s historia har vi sett att den viktigaste och mest avgörande utvecklingen av gemenskapsrätten har skett genom EG-domstolens extensiva och integrationsvänliga domstolsarbete och denna utveckling har medlemsstaterna varken kunnat kontrollera eller motverka. Det är från Sveriges sida inte bara viktigt att bevaka fördragsutvecklingen utan att även se till att den princip som riksdagen och regeringen tycker är så viktig - att om EU-organ tar beslut som inte täcks av fördragen skall dessa sakna rättsverkan i Sverige - upprätthålls<sup>85</sup>. Ur denna synvinkel har medlemsstaterna misslyckats. Sammantaget kan man därför inte med en sådan självklarhet hävda att de befogenheter som lämnats till EU skulle vara marginella och förutsebara.

Inte heller vad gäller det yttersta ansvaret fungerar teorin i praktiken. Att ha det yttersta ansvaret innebär att riksdagen fullt ut bär ansvar för alla beslut på EU-nivå. Detta gäller oavsett om besluten bekräftas direkt genom att Sverige är med och tar beslutet eller om de bekräftas indirekt genom att Sverige tolererar dem<sup>86</sup>. Om den svenska riksdagen inte samtycker till ett beslut som de övriga medlemsstaterna har fattat måste man således regera för att visa att man fortfarande har den yttersta makten och det yttersta ansvaret. Vad skall

---

<sup>84</sup> Demokratiutredningen, s.115

<sup>85</sup> Prop. 1994/95:19, s.34 och 1993/94:KU21, s.13

<sup>86</sup> Demokratiutredningen, s.115

man då göra ? Ja den tyska författningsdomstolens förslag är att man skall helt enkelt gå ur unionen om man inte är nöjd med hur den utvecklar sig. Att ge ett sådant förslag är dock att göra det lite väl enkelt för sig. Om det politiska ansvarsutkrävandet garanteras av att medlemsstaterna alltid har en möjlighet att träda ur unionen så är det ett alternativ som endast kommer att utnyttjas i verkligt extrema situationer<sup>87</sup>. Man får välja att gå ur eller stanna kvar, något tredje mer nyanserat alternativ finns inte. Därmed kommer den ursprungliga meningen med demokrati, nämligen att makten skall kunna ändras efter vad majoriteten tycker, att gå förlorad. Den slutsatsen i sig räcker för att konstatera att domstolens lösning inte håller. De befogenheter som har lämnats till EU blir i praktiken inte återkallbara. Under ett seminarium på Handelshögskolan i Göteborg i höstas riktade Joseph Weiler hård kritik mot denna delen av Bfg:s teorier med samma motivering. Han anser att försvaret av medlemsstaternas intakta maktställning genom att hänvisa till att man alltid kan lämna EU kanske är gångbart i teorin men inte i praktiken. Han menade därför att det var löjligt att hänvisa till något som ingen kommer att göra<sup>88</sup>.

Trots dessa stora svårigheter att kunna se EU som ett statsrättsligt provisorium väljer Bundesverfassungsgericht till slut att godkänna Maastrichtfördraget. Varför man gör det är ganska uppenbart. Man räddar avtalet och därmed unionens fortlevnad genom att på ett förenklat sätt se unionen som främst ett mellanstatligt samarbete med endast vissa överstatliga inslag. Ett rent politiskt beslut som gett EU en möjlighet att överleva in i framtiden. Det är dock synd är att domstolen inte tar tillfället i akt att diskutera vilka demokratiproblemen är och vad som kan göras åt dem. Istället säger man kort att demokrati på Europainivå inte kan komplettera den på nationell nivå, varför det är ointressant med institutionella reformer. Tyvärr känns det som att det största problemet inte är att det inte finns någon lösning utan att man inte vill ha någon lösning. Därmed är en av EU:s mest brännande frågor fortfarande olöst.

### 7.3.2 En teori som blir allt svårare att försvara

Som Nergelius skriver i sin nya bok kan det också bli svårare att stå fast vid en argumentation för överstat utan demokrati i och med att de problem som traditionellt legat till grund för det demokratiska underskottet faktiskt har försökt lösas genom Europaparlamentets och de nationella parlamentets ställning<sup>89</sup> (för ett utförligare resonemang om parlamentets nya ställning se kapitel 8). Den bild av gemenskapssamarbetet som Lundström och Bfg använder sig av har delvis försvunnit genom Amsterdamfördraget och de federala drag som detta medfört. Det blir därför allt svårare att hävda att de överstatliga dragen i det europeiska samarbetet är marginella. De federala förändringarna har enligt flera, exempelvis Nergelius, inneburit att också förutsättningarna för analysen av den demokratiska legitimiteten inom EU har förändrats. Hittills har teoretikerna alltför mycket klamrat sig fast vid den traditionella synen på hur demokrati skall se ut och fungera. Med den nya sorts union som växt fram under 1990-talet behövs kanske ett nytt sätt att se på demokrati som är anpassat efter den nya sorts rättsordning som EU faktiskt är. Eftersom EU inte är en stat i traditionell mening måste inte heller demokratin se ut på samma sätt som i en stat. Att behöva gå omvägen via de enskilda staterna för att lösa de kvarvarande demokratiproblemen anses därför av många som gammalmodigt.

---

<sup>87</sup> SOU 1998:124, s.25

<sup>88</sup> Muntligt anförande av Joseph H. H. Weiler under ett seminarium på Handelshögskolan i Göteborg 991103

<sup>89</sup> Nergelius: Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans, s.215

## 7.4 Välfärd viktigare än demokrati

Ett annat sätt att motivera att vi kan bevara en överstat utan demokrati, är att sätta andra värden högre, än värdet av en helt demokratisk procedur. I samarbetets begynnelse vet vi att till exempel freden var ett sådant värde som prioriterades före allt annat, även före demokratin i många fall. Även om fredsaspekterna idag inte är lika framträdande finns det andra värden, som oavsett om vi tycker om det eller inte, har fått ett allt starkare inflytande över politiken. Det främsta exemplet på detta är politikens numera allt starkare koppling till den rådande ekonomin. Framförallt på unionsnivå verkar de viktigaste övergripande målen inte främst handla om ett framtida fredligt Europa utan snarare ett Europa som kännetecknas av välstånd och ekonomisk effektivitet. En annan tydlig trend är att ekonomisk effektivitet också i allt större utsträckning prioriteras framför demokrati. Ett konkret exempel på denna nya utveckling är skapandet av den europeiska valutaunionen, EMU. Genom EMU har medlemsstaterna fränhant sig sin självständiga penningpolitik varför alla nationella och europeiska politiska organ är förbjudna att försöka påverka den europeiska centralbankens ledning. Möjligheten för nationella politiker att påverka dagens europeiska penningpolitik är därmed nästan obefintlig och kommer också att vara obefintlig i framtiden då en omförhandling av Maastrichtfördraget måste stödjas av samtliga medlemsstaters nationella parlament<sup>90</sup>. Detta är endast ett av många exempel på en ny strategi där vissa frågor och områden inte längre avgörs direkt av våra förtroendevalda och därmed inte heller kan få samma sorts legitimitet som beslut tagna av politiker i en demokratiska process. Den naturliga frågan blir därför hur dessa avsteg, från ett värde som Europa under det senaste århundradet försökt försvara till det yttersta, kan motiveras?

### 7.4.1 Gustavsson

En av de svenska förespråkarna för dessa tankegångar är Sverker Gustavsson. Gustavsson företräder här ett slags funktionalistiskt tänkande<sup>91</sup>. Han erkänner att trots att EU är en sammanslutning av demokratier, är unionen som sådan inte demokratisk. En ändrad opinionsbildning innebär inte automatiskt en ändrad politisk inriktning. Om missnöje råder med unionens politik finns ingen möjlighet att kräva ut ansvar på samma nivå. Gustavsson vill emellertid inte ha någon demokratiseringsprocess på unionsnivå. Han betonar istället nödvändigheten med det demokratiska underskottet för att EU:s speciella besluts- och organisationsstruktur, med en originell blandning av mellan- och överstatliga drag, skall fungera. Det etablerade systemet fungerar helt enkelt effektivare än ett helt demokratiskt system. Genom att möjligheten att fatta överstatliga beslut inte svarar mot möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande främjas politikens styrka<sup>92</sup>. Det ”allmänna bästa”, dvs en effektivare tillväxt- och välfärdspolitik kan föras om kommissionen och domstolen har makten, eftersom medborgarna vid missnöje med dessa institutioner inte kan markera det på något effektivt sätt. Det är alltså inte hur unionen ser ut som är det viktiga utan om den kan leverera det den ska. Endast om man skulle vinna ekonomiskt på en ökad demokratisering av EU kan en sådan motiveras.

Gustavsson är dock till skillnad från andra effektivitetsförespråkare inte någon anhängare av en ökad överstatlighet i unionen. Han anser att medlemsstaterna måste fortsätta att

---

<sup>90</sup> SOU 1998:124, s.28

<sup>91</sup> Bernitz m. fl.: EU idag, s.215 och Gustavsson: Varför överstat utan demokrati?, s.90

<sup>92</sup> Gustavsson: Varför överstat utan demokrati?, s.106



tillhandahålla den demokratiska legitimiteten eftersom EU, trots den ökade överstatligheten är långt ifrån en stat och kommer heller aldrig att bli en fullständig europeisk stat<sup>93</sup>. Att tro något annat är en utopi. Därför är han exempelvis inte för en lösning som består i en ökning av parlamentets makt. Han menar att parlamentets roll aldrig kan bli annat än sekundär och har till och med betecknat valen till parlamentet som endast en ”fasad” gentemot unionens medborgare. Att hålla legitimiteten och makten på skilda nivåer är istället det vinnande receptet för att kunna behålla välfärd och ekonomisk effektivitet, vilket är EU:s viktigaste funktion.

## 7.4.2 Majone

Liknande tankar finns hos Majone i hans ”regulativa politik”<sup>94</sup>. Han angriper emellertid problemen kring det demokratiska underskottet genom att poängtera vilka olika konsekvenser som följer, beroende av om man utgår från en ”majoritetsmodell” eller en ”icke-majoritetsmodell”. Debatten idag, säger han, utgår från att det demokratiska underskottet i EU:s beslutsfattande har sitt ursprung i majoritetsmodellen. Demokratins försvarare visar på att det är ministerrådet och kommissionen som i allt för stor utsträckning ansvarar för EU:s lagstiftning på bekostnad av europaparlamentet. Genom att de lagar som regeringarna är med och stiftar, i egenskap av medlemmar av ministerrådet, har företräde framför nationell rätt, kommer regeringarna att kontrollera sina nationella parlament istället för tvärtom. Som lösning på detta dilemma hörs därför allt oftare, att både europaparlamentet och de nationella parlamenten skall få en starkare roll i lagstiftningsprocessen. Enligt majoritetsmodellen skall ju all politisk makt samlas i majoritetens händer. Majoriteten skall således kontrollera både den lagstiftande, den verkställande och den rättskipande makten. Styrelseskicket skall därför även vara enhetligt och centraliserat för att garantera att den parlamentariska majoriteten kan kontrollera alla politiska och geografiska områden<sup>95</sup>. Följden av ett sådant styrelseskick blir emellertid en ”majoritetens tyranni” mot minoriteten varför detta inte är det optimala politiska systemet.

### 7.4.2.1 Icke-majoritetsmodellen

Majone förespråkar istället en icke-majoritetsmodell vars syfte är att fördela, sprida, delegera och begränsa makten. Målet med detta är att skydda minoriteten mot majoritetens tyranni samt att förhindra att mäktiga grupper lägger beslag på regeringsmakten för egna intressen<sup>96</sup>. Detta kan uppnås genom att man sprider makten mellan olika institutioner. Majones viktigaste tes är således att vissa frågor inte skall regleras av valda politiker eller av personer som är ansvariga inför valda politiker, utan av politiskt oberoende myndigheter och experter. När Majone talar om maktindelning, menar han inte maktindelning enligt Montesquieu varför inget hindrar att både den lagstiftande, verkställande och den dömande makten ryms inom samma myndighet. Maktindelningen blir istället effektiv genom att varje myndighets makt begränsas till ett mindre fackområde. En oberoende myndighet helt i Majones smak är följaktligen den nya europeiska centralbanken, vilken har en obegränsad makt över den europeiska penningpolitiken som politikerna inte kan påverka<sup>97</sup>. Anledningen till att Majone föredrar en

---

<sup>93</sup> Nergelius: Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans, s.216

<sup>94</sup> SOU 1998:145, ss.25-26

<sup>95</sup> SOU 1998:124, s.78

<sup>96</sup> Aa, s.78

<sup>97</sup> Aa, s.33

oberoende myndighet framför en politiker som beslutsfattare, är att en politiker inte har samma möjligheter att se långsiktigt på sitt beslutsfattande. Denna brist på långsiktighet beror dels på att en framtida majoritet aldrig kan bindas vilket gör att politikern inte kan vara säker på att hans beslut kommer att gälla längre än fram till nästa val, dels på att en politiker själv oftast inte har längre fram än till nästa val på sig att visa sin duglighet varför hans beslut kommer att påverkas av hans önskan att bli omvald<sup>98</sup>. En oberoende myndighet är inte på samma sätt utsatt för lättroliga allmänna opinioner varför deras politik kan bli mycket effektivare. En asymmetri mellan makt och ansvar är således eftersträvansvärt eftersom det ökar effektiviteten i beslutsfattandet. Majone bortser emellertid inte helt från betydelsen av ansvar. Han hävdar nämligen att politiskt oberoende beslutsfattare också kan ha ett ansvar. Majone använder dock inte begreppet ansvar i sin normala betydelse, det vill säga att den som inte längre har majoritetens stöd kan avsättas, utan mer troligt, enligt Mats Lundström, är att Majone anser att beslutsfattarna i egenskap av experter och kompetenta ämbetsmän har ett ansvarsfullt handlande<sup>99</sup>.

Majone försöker i sina texter bevisa att en icke-majoritetsmodell inte är så främmande som man först kan tro. Han hävdar att det finns empiriska bevis för att icke-majoritetsmodellen är regel snarare än undantag. Som exempel tar han upp fristående förvaltningsorgan som kommissionen, oberoende centralbanker och domstolar. Det faktum att dessa institutioner blir allt vanligare tar han till intäkt för att allt fler föredrar expertkunskap, rättvisa och självständighet före direkt politiskt ansvar<sup>100</sup>. Forskningen visar även enligt Majone, att beslutsfattande enligt icke-majoritetsmodellen passar bättre i komplicerade, pluralistiska samhällen varför detta system fungerar särskilt bra i ett politiskt samarbete som den europeiska unionen. I EU finns det ett antal stora klyftor, till exempel mellan små och stora medlemsstater, mellan nord och syd och mellan olika ideologier och språkgrupper. Utan en icke-majoritetsmodell kan inte dessa klyftor överbryggas och enligt Majone är det just strategin att avpolitiserat vissa områden som har kunnat möjliggöra den långtgående integrationen. Att alla beslut inte måste godkännas av majoriteten har räddat oss från många politiska dödlägen och motgångar<sup>101</sup>. Icke-majoritetsinstitutioners betydelse i den europeiska politiken, kommer enligt Majone med all säkerhet att öka även i framtiden. En sådan slutsats kan man dra med hänsyn till den stora ökningen av antalet fristående regleringsorgan, ökningen av rättsliga prövningar och domstolarnas allt viktigare roll i den politiska processen. Andra förespråkare för att en sådan judikalisering faktiskt har skett och kommer att vara en viktig del av framtidens demokrati är som vi såg tidigare Nergelius. En anledning till att dessa fristående myndigheter blir allt fler är den allt starkare uppfattningen att regeringsmakten är för koncentrerad varför en spridning av makten är efterfrågad. En annan omständighet som gynnar denna utveckling är det allmänna politikerföraktet och den offentliga politikens allt mindre trovärdighet. Enligt Majone är detta viktiga tecken på att väljarna vill se staten i en ny roll där det skall finnas en större transparens, mer ansvar och framför allt större effektivitet vilket oberoende regleringsorgan kan åstadkomma<sup>102</sup>. Att försöka lösa unionens demokratiska underskott och svaga förtroende hos medborgarna genom att öka majoritetsinslagen är därför en strategi som inte kommer att minska utan snarast öka problemen<sup>103</sup>.

---

<sup>98</sup> Aa, s.35

<sup>99</sup> Aa, s.35

<sup>100</sup> Aa, ss.76-77

<sup>101</sup> Aa, s.79

<sup>102</sup> Aa, ss.96-97

<sup>103</sup> Aa, ss.79-80

#### 7.4.2.2 Skillnad mellan ekonomisk effektivitet och omfördelning

Majone hävdar att kvaliteter som expertkunskap, rättvisa och oberoende alltid har varit viktigare än politiskt ansvar men säger också att en sådan prioritering endast gäller på vissa områden. För att kunna avgöra vilka beslut som måste legitimeras genom en demokratisk process, använder Majone sig av den klassiska uppdelningen mellan effektivitet och omfördelning<sup>104</sup>. För att beslut som lämnas över till oberoende myndigheter åtminstone skall ha en prima facie legitimitet, måste det handla om beslut som avser att höja den ekonomiska effektiviteten, inte beslut som avser att flytta resurser från en grupp av medborgare till en annan. Majone förklarar det här med att offentliga beslut om omfördelning av inkomst och kapital endast kan tas genom majoritetsbeslut, eftersom alla frågor där det finns en intressekonflikt skulle röstas ner om det krävdes ett enhälligt beslut. Omfördelning är en sådan intressekonflikt då det är ett nollsummespel. Resurserna är begränsade varför den ena gruppens vinst är den andras förlust. Effektivitetsfrågor är till skillnad från omfördelning ett plussummespel där kakan vid rätt åtgärder kan bli större varför alla kan vinna. Därför kan dessa beslut lättare tas med enhällighet. Enhällighet i ett plussummespel kan dock vara nästan lika svårt som i ett nollsummespel, om spelet utspelas i en stor stat med många olika viljor. Enligt Majone finns det emellertid alternativ som kan fungera nästan lika bra och ett av dessa är just att delegera makt till oberoende expertorgan.

Således kommer de flesta beslut som lämnas i händerna på oberoende myndigheter och experter att handla om att maximera den ekonomiska effektiviteten och därmed öka den totala välfärden, till exempel genom att korrigera skevheter på marknaden<sup>105</sup>. Exempelvis politiska beslut som rör upprättandet av den inre marknaden samt gränserna för denna är inte politiskt kontroversiella, varför de kan skötas på överstatlig nivå utan demokratisk legitimitet.

De här tankegångarna, att EU delvis skall fungera som en teknokrati, är ganska vanliga. Man anser att vissa frågor måste avpolitiserats p.g.a. att de är för komplexa och komplicerade för medborgarna att hantera. De skall därför lämnas över till experter som har den speciella kompetens som krävs. Detta elitistiska tankesätt är emellertid lika omodernt som det är vanligt. Genom tiderna har det alltid funnits de som tycker att de bör bestämma åt andra men för eller senare har dessa system brakat sönder. Det känns också som om Majones bild av ett framtida EU är en skiss och inte en färdig ritning. Att som Majone hävda att vissa frågor inte är politiskt kontroversiella och därför inte behöver legitimeras är att göra det lite väl enkelt för sig. Att välfärdspolitik är mer kontroversiellt och betydelsefullt för den enskilda individen än handelspolitik kan jag hålla med om men att det på området med den fria marknaden skulle råda sådan intressegemenskap och samförstånd att detta kan lämnas över till experterna är orealistiskt. Det här är kanske emellertid alltför ideologisk kritik från min sida för att även jag kan se vart utvecklingen är på väg, den europeiska centralbanken är en stark påminnelse om detta.

#### 7.4.3 Scharpf

En vars tankegångar påminner om Majones är Fritz W Scharpf. Inte heller han förordar en åternationalisering eller en federalisering som lösning på det demokratiska underskottet, vilket jag konstaterat i de två föregående kapitlen. Visserligen erkänner han att något av dessa

---

<sup>104</sup> Aa, s.90

<sup>105</sup> Aa, s.90

handlingsalternativ skulle lösa de demokratiska problemen en gång för alla, men de är inte realistiskt möjliga då en åternationalisering skulle innebära enorma ekonomiska problem och en federalisering skulle kräva ett ”europeiskt folk”. Inte heller ett tredje alternativ, att genom reformer öka medlemsstaternas makt så att den nationella suveräniteten kan försvaras mot en fortsatt utvidgning av europeisk överhöghet, är realistiskt. I denna fråga har nämligen den allmänna debatten hamnat snett enligt Scharpf. Om man ser debatten från demokratisk teorisynpunkt är denna bristfällig eftersom den handlar om det demokratiska underskottet inom EU, istället för det demokratiska underskottet i Europa. Enligt Scharpf är det fel att anta att demokratin fortsätter att blomstra på nationell nivå och att en problemen därmed skulle försvinna om bara mer makt skulle kunna härledas från medlemsstaterna. Hur ser då Scharpfs förslag till lösning ut? Jo, efter att ha ratat de flesta alternativ kommer han fram till någons slags kompromiss, som visserligen kommer att brottas med vissa demokratiska svårigheter, men som ändå är den enda möjliga strategien i dagens Europa<sup>106</sup>. Scharpf anser nämligen liksom Majone, att vi kan utgå från det system som vi har idag utan att det demokratiska underskottet blir ett oöverstigligt problem, om vi ser på demokrati och legitimitet på ett lite annorlunda sätt.

### 7.4.3.1 Input och Output

I den demokratiska teoribildningen är regeringsmakten legitimerad då den är ett uttryck för kollektivt självbestämmande<sup>107</sup>. Självbestämmande och demokrati är emellertid värdeladdade och komplexa begrepp som ofta används och angrips på ett alltför enkelspårigt sätt, vilket som vi sett ovan var en del av Scharpfs kritik av Bundesverfassungsgerichts resonemang. Enligt Scharpf måste demokrati uppfattas som ett tvådimensionellt begrepp, som både relaterar till det politiska systemets inflöde (input) och utflöde (output)<sup>108</sup>. Politikens input innebär att vi har en ”styrelse genom folket”. För att detta skall vara fallet krävs att policybeslut direkt eller indirekt härrör från medborgarnas autentiska preferenser. Vad gäller lokala problem där alla individer påverkas av ett beslut är det möjligt att få medborgarna att medverka och till och med vara eniga i vissa fall. När det handlar om större statsbildningar med ett stort avstånd mellan väljare och valda måste emellertid besluten tas med majoritet. För att majoriteten då inte skall missbruka sin makt gentemot minoriteten, måste man kunna utgå från att majoriteten har det gemensamma bästa för sina ögon när de tar beslut. För att detta skall vara möjligt anser Scharpf liksom de flesta andra, att medborgarna måste tillhör samma kollektiva identitet. Eftersom han inte anser att EU:s medborgare gör detta kan inte besluten som tas i EU legitimeras med hjälp av dess input. Scharpf stannar dock inte här som de flesta andra utan går vidare och tittar på demokratins andra del, dess output. Ett besluts output, dess resultat kan nämligen också legitimera beslutet om det är effektivt, det vill säga på ett effektivt kunna lösa medborgarnas problem. Då är besluten demokratiska genom att de är en ”styrelse för folket”. I så fall krävs inte att medborgarna tillhör samma kollektiva identitet, utan det räcker att de tillhör samma valmanskår och har gemensamma intressen. En samhörighet baserad på intressen istället för identitet är tillräckligt<sup>109</sup>. Därmed skulle beslut inom EU kunna legitimeras genom att de till exempel främjar den ekonomiska effektiviteten för medborgarna.

Scharpf anser följaktligen att den frustration och förvirring som funnits i debatten kan endast botas om man inser att demokrati på europeisk nivå inte kan legitimeras likadant som

---

<sup>106</sup> Aa, s.38

<sup>107</sup> Scharpf, Fritz: *Governing in Europe, effective and democratic?*, s.6

<sup>108</sup> SOU 1998:124, s.105

<sup>109</sup> Scharpf: *Governing in Europe, effective and democratic?*, ss.11-12

på nationell nivå. Man måste observera och acceptera skillnaderna mellan input-relaterad och output-relaterad legitimitet. Debatten blir bristfällig om man inte ser autenticitet och effektivitet som lika viktiga delar i demokratiskt självbestämmande. Enligt Scharpf skulle nämligen demokratin bli en meningslös ritual om besluten inte kunde öka effektiviteten i att uppnå uppsatta mål<sup>110</sup>.

#### 7.4.4 Olika politiska mål

Hos de tre akademiker jag presenterat ovan finns tydliga gemensamma faktorer. Alla är överens om att vi måste se på demokrati från en annan och bredare synvinkel, om vi skall kunna ta ställning till och analysera det demokratiska underskottet i EU. Debatten har enligt dessa varit bristfällig och enkelspårig alltsedan den tyska författningsdomstolens dom och fram tills idag, då man enbart tittat på möjligheterna att legitimera EU:s beslutbefogenheter genom ett klassiskt majoritetsstyre.

De tre erkänner emellertid och är eniga om att deras resonemang inte håller i alla situationer. Scharpf tycker att Majones största bidrag, förutom teorierna om icke-demokratiska källor till legitimitet, är att han visat att olika policyområden skiljer sig åt i fråga om legitimeringsbehov. Detta är en problemställning som inte är så viktig när det gäller att fatta demokratiska beslut på nationell nivå men som måste finnas med i diskussionen när EU och andra transnationella politiska samarbeten skall fatta motsvarande beslut<sup>111</sup>. Scharpf tycker liksom Majone, att icke-majoritetsgrundande legitimitet inte gäller områden där intressena inte sammanfaller och där besluten i stor utsträckning påverkas av fördelningskonflikter eller av ideologiska eller kulturella motsättningar. I sådana frågor är i det närmaste enhälliga beslut inte möjliga varför de tekniska experternas auktoritet inte är tillräckligt för att legitimera besluten. Därför har enligt Scharpf debatten även här varit bristfällig, eftersom denna behandlat det demokratiska underskottet som om detta varit ett allmänt problem. Om beslut som kan maximera den totala välfärden och den ekonomiska effektiviteten inte behöver legitimeras genom majoritetsbeslut, kommer de demokratiska problemen endast att drabba områden där det finns intressekonflikter och ideologiska motsättningar<sup>112</sup>.

Hittills i diskussionen har de tre statsvetarna varit tämligen samstämmiga i sin tankegångar om det demokratiska underskottet. Det finns dock en stor skillnad mellan Scharpf och Majone. De står på var sin kant på den politiska skalan. För att få sina politiska åsikter att komma fram använder de sina demokratiteorier. Genom att de båda använder sig av ett så kallat ”public choice-perspektiv” ges de stora möjligheter att få uttryck för sina personliga åsikter i till synes objektiva teorier. Ett public choice-perspektiv innebär nämligen, att man förklarar den politiska utvecklingen genom antagandet att alla aktörer handlar rationellt för att maximera den egna vinningen. Ett sätt att lyfta fram sina egna åsikter är följaktligen att tillskriva viktiga aktörer i samhället, till exempel medborgarna, dessa åsikter<sup>113</sup>. Majone som vi hittar ute på högerkanten, hävdar att Europas folk har visat att de inte vill ha en stor och okontrollerad offentlig sektor<sup>114</sup>. Ekonomisk effektivitet och maximerad välfärd vill alla ha men att denna skall fördelas inom befolkningen är inte alla överens om. Därför är de senare besluten kontroversiella och kan inte tas av oberoende expertorgan. Istället skall de

---

<sup>110</sup> SOU 1998:124, s.105

<sup>111</sup> Aa, s.108

<sup>112</sup> Aa, s.110

<sup>113</sup> Aa, s.32

<sup>114</sup> Aa, s.97

legitimeras av majoritetsmodellen i homogena kollektiva identiteter, det vill säga på nationell nivå.

Scharpf håller med om omfördelningsbeslutens kontroversiella karaktär och att medlemsstaternas olika ekonomiska förutsättningar och traditioner sätter käppar i hjulet<sup>115</sup>. Han hävdar emellertid, socialdemokrat som han är, att Europas medborgare vill ha en stark social politik<sup>116</sup> och en omfördelning av välfärden. Scharpfs viktigaste slutsats är dock att denna önskan motverkas, av att det finns en negativ ekonomisk integration som har tagit bort alla handelshinder men ingen positiv ekonomisk integration som kompletterar denna. Han anser därför att det stora felet Majone gör, är att inte ta hänsyn till att de nationella välfärdsstaternas möjligheter att fortleva in i framtiden direkt hotas av den europeiska ekonomiska integrationen som på ett drastiskt sätt minskar effektiviteten i det demokratiska självbestämmandet på nationell nivå<sup>117</sup>. För att utveckla resonemanget något menar Scharpf att EU från början varit inriktat på både ekonomisk och politisk integration, men framgången har varit mycket större när det gäller ekonomin än politiken. Konsekvensen av detta är ett EU där alla juridiska och administrativa begränsningar av varors och kapitalets fria rörlighet har avskaffats. Företagen kan därför utan begränsning flytta kapital, forskning och utveckling till de stater eller regioner som erbjuder de största vinsterna. De nationella regeringarna kan inte på något sätt skydda sina inhemska företag mot konkurrenter som har tillverkat sina produkter i en annan del av unionen och därmed varit underställda helt andra regler, eftersom det inte finns några gemensamma politiska regler. För att kunna locka till sig eller behålla kapital och företag, måste således de olika medlemsstaterna konkurrera inbördes med sina politiska regleringar<sup>118</sup>. Regleringskonkurrensen gäller alla rättsområden som kan påverka ett företags lokalisering, exempelvis regler som påverkar ett företags beskattning, regler avseende avgifter och förmåner i socialförsäkringen, bolagslagstiftning, arbetsmarknadslagstiftning och arbetsmiljölöslagstiftning.

Att det uppstår regleringskonkurrens mellan delar inom en enhet är inget nytt problem. I federala stater har regionala regeringar, stater och provinser länge haft problem med det faktum att deras egen territoriella jurisdiktion är snävare än marknadens gränser och enligt federationens författning måste de respektera företagets möjligheter att flytta kapital och tillverkning över delstatsgränserna<sup>119</sup>. Dessa federala stater har därför ställts inför det svåra valet att antingen flytta ansvaret för frågor som rör kapitalinkomster och produktionskostnader i rörliga företag uppåt till den federala nivån eller att helt försöka undvika dem. I de fall där man inte gjort något åt problemet och låtit socialpolitiken förbli på delstatsnivån har denna bara blivit svagare på grund av delstaternas försök att locka till sig kapital och arbetstillfällen. I flera av dessa fall har emellertid delstaterna blivit så starkt beroende av federala bidrag, att den reella politiska ansvaret ändå ligger hos centralregeringen. Det enda sättet att behålla en anständig välfärdsstat är därmed att lämna över beslutanderätten i dessa frågor till den federala regeringen<sup>120</sup>. Det bästa exemplet på en sådan lyckad lösning tar Scharpf från sitt eget hemland Tyskland. Där har denna negativa regleringskonkurrens försvunnit genom att dessa frågor numera avgörs i enhetlig federal lagstiftning. Scharpf erkänner att den här starka centralregeringen i Tyskland är ovanlig om

---

<sup>115</sup> Scharpf: *Governing in Europe, effective and democratic?*, s.192

<sup>116</sup> Ett tecken på ett större stöd för välfärdsstaten med en omfattande omfördelning av resurserna, är socialdemokraternas framgångar i Europa under senare år. För att ta några exempel är det socialdemokratiska regeringar som för tillfället har makten i starka medlemsstater som England, Tyskland och Frankrike. Pendeln tycks således politisk ha svängt från höger till vänster samtidigt som de ekonomiska krafterna och möjligheterna fortfarande finns i en allt mer privatiserad och stark marknad.

<sup>117</sup> SOU 1998:124, ss.110-111

<sup>118</sup> Aa, s.112

<sup>119</sup> SOU 1998:124, s.112

<sup>120</sup> Aa, ss.113-114

man jämför med andra federationer i världen, men om man ser till resultatet är det den bästa lösningen. På medlemsstatsnivå skadas välfärdsstaten av den ekonomiska konkurrensen på den integrerade europeiska marknaden så att även om det finns majoritetslegitimitet finns det inte effektivitetslegitimitet. För att ett effektivt självbestämmande skall kunna upprätthållas måste således fördelningspolitiken flyttas från de enskilda medlemsstaterna till EU. Antingen kan det ske genom att EU utvecklar sin sociala stadga så att den blir ett heltäckande europeiskt välfärdssystem eller i vart fall harmoniserar de enskilda staternas välfärdssystem så att regleringskonkurrensen kan elimineras<sup>121</sup>.

Majones lösning går följaktligen stick i stäv med Scharpfs tankegångar och med de erfarenheter vi har om hur välfärdsstaten skall kunna bevaras, varför han kritiseras starkt av Scharpf. Att Majone inte anstränger sig för att komma fram med några teorier om hur välfärdsstaten skall kunna bevaras, är dock kanske inte så konstigt med tanke på att han själv inte är någon anhängare av välfärdsstaten, snarare tvärtom. Att välfärdsstaten till varje pris skall bevaras är Scharpfs egna politiska preferens och inte något allmängiltigt värde. Att den optimala lösningen är att flytta ansvaret i dessa frågor till gemenskapsnivå, stödjer Scharpf på erfarenheter från andra federationer. Att EU skulle vara att likna med en federation är emellertid inte ett påstående som långt ifrån alla skulle ställa upp på. Om EU istället, som många tycker, är ett unikt politiskt projekt kanske man skall försöka hitta en mer unik lösning på problemet.

Även om Scharpf tycker att den ovan diskuterade lösningen är den mest optimala, erkänner även han att det inte är den mest realistiska. Han instämmer nämligen i Majones tankegångar, att det finns områden där majoritetsintressena inte sammanfaller eller kompletterar varandra varför dessa är mindre lämpliga att föra upp på gemenskapsnivå om man vill behålla legitimiteten<sup>122</sup>. Välfärd och socialpolitik ingår i dessa. Skillnaden i ekonomisk utveckling mellan medlemsstaterna är alltför stora då en del av staterna är de högst utvecklade ekonomierna i världen, medan andra till helt nyligen var så kallade tröskelekonomier. De svagare ekonomiska staterna har inte samma utsträckning råd att belasta sina företag, arbetstagare eller konsumenter med ökade välfärds- eller miljökostnader.

Som situationen är idag i Europa anser Scharpf att vi blir tvingade att använda oss av en kompromiss. Visst skulle ansvar och makt hamna på samma nivå och det demokratiska underskottet lösas om vi valde att federalisera eller åternationalisera EU men inget av dessa alternativ är en realistisk lösning. Att göra EU till en federation skulle vara idealt ur effektivitetssynpunkt men samtidigt skulle vi förlora legitimiteten då grundläggande demokratiska element som en kollektiv identitet och gemensamma partier saknas. En tillbakagång till ett mellanstatligt samarbete skulle tvärtom innebära att den ursprungliga legitimiteten återvanns men vara ödesdigert för den ekonomiska effektiviteten.

#### 7.4.5 Det finns ingen slutgiltig lösning

Att Majone, Scharpf och Gustavsson förespråkar ett större hänsynstagande till effektivitetsanspråk i demokratidebatten har vi sett, men har de egentligen några fler beröringspunkter. Scharpf och Gustavsson ser välfärdsstaten som ett avgörande inslag i det demokratiska Europa medan Majone anser att densamma inte har en plats i framtidens politik.

---

<sup>121</sup> Aa, s.114

<sup>122</sup> Scharpf: *Governing in Europe, effective and democratic?*, s.191-192

Majone och Scharpf kan tänka sig en ökad överstatlighet för att främja effektiviteten medan Gustavsson till skillnad från andra effektivitetsförespråkare inte är någon anhängare av en ökad överstatlighet i unionen.

Vad Gustavsson och Scharpf ytterligare har gemensamt är emellertid att de accepterar EU som det är idag, även om det delvis använder olika motiv. De tycker att unionen skall bevaras som den är även om den inte fungerar optimalt i alla situationer. Det finns nämligen inte någon slutgiltig eller idealisk lösning för unionen. Felet som de flesta har gjort är följaktligen att försöka förverkliga utopier vilket aldrig kan vara en riktig politik. En av dessa som Gustavsson kritiserar är Majone, vars regulativa politik enligt Gustavsson endast är en planritning och inte ett åtgärdsprogram som kan användas i verkligheten. Det finns idag inga möjligheter att blåsa i pipan, ta EU av planen och bygga upp unionen från början igen. Istället får man korrigera eventuella fel och brister på vägen. Som Gustavsson säger, måste Europa reformeras medan det civila, politiska och sociala livet pågår<sup>123</sup>. Under tiden får man uppskatta det som är bra i det faktiska systemet. Även om EU inte inom den närmaste framtiden kommer att förvandlas till en demokratisk statsbildning eller kunna uppfylla medlemsstaternas välfärdsåtaganden, kan unionen i vissa frågor säkerställa den demokratiska legitimiteten på nationell nivå och i och med detta tycker inte Scharpf att framtidens Europa ser så mörk ut som vissa vill påstå<sup>124</sup>.

Gustavsson och Scharpf är således starkt kritiska mot de så kallade utopisterna som inte förstår att i den snabba globala utvecklingen vi har idag kan EU inte ta time-out för att genomföra demokratiskt förankrade konstitutionella reformer. Dessa tankegångar är värdefulla då de är mer realistiska och bättre anpassade till den situation som Europa befinner sig i idag. Även dessa tankar är emellertid utsatta för kritik, främst från ideologisk synvinkel. Exempelvis har stark kritik kommit från Weiler som inte kan acceptera att status quo, det vill säga bevarandet av EU som ett statsrättsligt provisorium, skulle vara det bästa<sup>125</sup>. Det är inte försvarligt att försöka bevara demokratiska brister genom att ge medborgarna mat och nöje och därmed hålla dem nöjda. Ett sådant system är korrumpierande eftersom man lockar medborgarna att glömma sina demokratiska rättigheter i utbyte mot en större ekonomisk effektivitet och välfärd, ”det gemensamma bästa”. Att prioritera en ekonomisk maximering har alltid varit kontroversiellt.

## 7.5 Demokrati och effektivitet

Den här starka betoningen på effektivitet, som Gustavsson, Majone och Scharpf står för, är inte någon ny företeelse. När Schumanplanen lades fram 1950, vilken var grunden för det fortsatta gemenskapssamarbetet, var det just effektivitet som eftersträvades<sup>126</sup>. Det var samarbetets resultat som avgjorde om man skulle fortsätta eller inte. I den svenska debatten inför Sveriges inträde i EU var det också främst effektivitetsinriktade argument som dominerade. De tyngsta skälen till att vi skulle gå med i EU var den effektivare och mer lönsamma handeln, de positiva effekterna på arbetslösheten och de ökande möjligheterna till en kontinental miljöpolitik som ett medlemskap skulle innebära. Frågan är emellertid om dessa positiva effekter inte kan uppnås samtidigt som unionen sköts på ett ur demokratisk synvinkel hållbart sätt. Är dessa värden verkligen varandras motsatser?

---

<sup>123</sup> Gustavsson: Sökandet efter en tredje möjlighet, s.200

<sup>124</sup> Scharpf: *Governing in Europe, effective and democratic?*, s.204, SOU 1998:124, s.129

<sup>125</sup> Muntligt anförande av Joseph H. H. Weiler under ett seminarium på Handelshögskolan i Göteborg 991103.

<sup>126</sup> SOU 1998:145, s.27



### 7.5.1 Finns ett motsatsförhållande mellan demokrati och effektivitet?

En allmän uppfattning är att det finns ett motsatsförhållande mellan demokrati och effektivitet. Dessa båda variabler fungerar som aktörer i ett nollsummespel varför en högre effektivitet ger en lägre demokrati och tvärtom. Många tycker dock att det där är en förhastad slutsats som bör modifieras rejält. Enligt exempelvis Anders Sannerstedt visar historien att demokratier varken är mer eller mindre handlingskraftiga än auktoritära system<sup>127</sup>. Visst kan beslutsprocesser och administration ta längre tid när många skall vara med och bestämma men i ett auktoritärt system kan det finnas andra problem som är nog så allvarliga med avseende på statsapparaten effektivitet, till exempel omfattande korrupktion, vilket vi såg att Weiler varnade för tidigare. Enligt Sannerstedt har den starka internationaliseringen under de senaste årtiondena inneburit en negativ utveckling både för demokratin och effektiviteten i det politiska livet. I och med att den enskilda statens beroende av sina grannländer har ökat måste allt fler beslut nu tas över statsgränser istället för inom dessa. Mellanstatliga beslut kräver mellanstatliga förhandlingar, vilka tar längre tid än interna beslutsprocesser varför effektiviteten minskar. För att förhandlingar mellan staterna alls skall komma till stånd krävs att dessa hålls bakom stängda dörrar. Därmed får också demokratin stryka på foten i den internationella politiken. För att vara en internationell organisation erbjuder EU ändå en relativt bra öppenhet varför det enligt demokratiutredningen skulle vara en förlust för demokratin om de frågor som nu behandlas i EU skulle flytta tillbaka till diplomatin och andra förhandlingspräglade organisationer<sup>128</sup>. Demokrati och effektivitet behöver inte heller motarbeta varandra utan det ena kan rentav främja det andra. Ju mer demokratiskt ett beslut är i form av ett brett deltagande i beslutsprocessen, desto enklare blir genomförandet av beslutet. På samma sätt kan effektivitet öka förutsättningarna för en fungerande demokrati eftersom medborgarnas stöd för de politiska institutionerna i högsta grad är beroende av hur effektivt det politiska systemet är<sup>129</sup>.

Med det förda resonemanget menar jag inte att vi skall bortse från de klara konflikter som trots allt kan finnas mellan demokrati och effektivitet, speciellt vad gäller politik på mellanstatlig nivå. I de olika medlemsstaterna finns en mängd institut som skall garantera demokratin upprätthållande som inte kan överföras till unionsnivå beroende på att de inte används av de andra medlemmarna eller att den gemensamma beslutsprocessen då skulle bli ogenomförbar. Demokrati och effektivitet kan således inte alltid uppnås samtidigt men att gå från det till att hävda att det ena alltid utesluter det andra är också en förenkling av verkligheten.

När man skall bedöma Gustavssons och de andras bidrag är det också viktigt att titta på hur debatten har förts och vad unionens medborgare inte är nöjda med. Visst har effektiviteten i gemenskapsarbetet varit en viktig faktor och kommer också att vara det, främst med tanke på den framtida utvidgningen av unionen. Emellertid har, trots att bristande effektivitet har varit ett viktigt problem att analysera, den stora stötestenen för EU:s legitimitet under senare år varit att besluten hamnat för långt från medborgarna och dessutom saknat öppenhet. Den hetaste diskussionen i dessa frågor har tyvärr som vanligt förts bland akademiker. Att som dessa prioritera effektivitet framför medborgarnas inflytande är troligtvis ändå ingen framkomlig väg för den politiker som vill ha medborgarnas förtroende i framtiden.

Det ligger emellertid mycket i vad Gustavsson säger eftersom han just betonar unionens speciella karaktär, där mellanstatliga och överstatliga element blandas på ett nytt sätt. Då är det kanske orealistiskt att utgå från att samma demokrati som finns på nationell nivå även kan

---

<sup>127</sup> EP-NYTT SPECIAL, nr 4 december 1996, Demokrati och effektivitet i ett utvidgat EU

<sup>128</sup> Demokratiutredningen, s.113

<sup>129</sup> Aa, s.113

finnas på europainivå utan att unionens funktion försämras alltför mycket. Det är just genom denna enkla slutsats som effektivitetsförespråkarna lämnat sitt viktigaste bidrag i debatten.

## **8 Optimism: Det demokratiska underskottet kan avskaffas i EU**

Som framkommit tidigare finns det trots allt många som är optimistiska vad gäller möjligheterna att i framtiden stärka demokratin och därmed även legitimiteten i unionen. Exempelvis kan man nämna Weiler och Habermas men det finns även svenska representanter, till exempel Nergelius.

Dessa är visserligen mycket kritiska till hur demokratin idag fungerar på den överstatliga nivån men just genom att konstatera vilka problem som finns kan de också se vilka åtgärder som behövs. Flertalet av de reformförslag som väcks i debatten har gått ut på att lösa ett av de viktigaste problemen, nämligen att föra EU närmare medborgarna. Förespråkarna tror att det verkligen är möjligt att utveckla demokratiska strukturer på unionsnivå. Det beror nog till stor del på att de inte sätter ett absolut likhetstecken mellan demokrati och stat. De begränsar inte sina tankegångar till att demokrati, i ordets rätta bemärkelse, inte är möjlig i unionsarbetet enbart på grund av att EU inte liknar en stat. De anser inte, som jag redogjort för tidigare, att ett nödvändigt villkor för att skapa samhörighet och solidaritet är ett gemensamt språk, etnisk homogenitet samt nationella myter. Det finns andra viktiga faktorer som kan sammanfoga unionens medborgare. Unionsmedborgarskapet kan möjliggöra att en gemensam identitet växer fram. Den gemensamma identiteten grundas just på känslan hos alla att vara medborgare i unionen. David Held talar om ett kosmopolitiskt projekt. Syftet med detta är att människor i framtiden måste lära sig att vara kosmopolitiska medborgare, dvs både vara medborgare i sina egna länder men också i ett större sammanhang, till exempel i ett regionalt projekt som EU. Det är det enda sättet att tillsammans kunna klara av gemensamma komplicerade problem i fortsättningen. Viktiga ideal kan också skapa sammanhållning, t.ex. att medborgarna ser unionen som ett fredsprojekt eller som ett skydd mot diskriminering p.g.a. nationalitet. Framförallt var det sådana här idealistiska motiv som låg till grund för samarbetet mellan de sex ursprungsmedlemsländerna. För de nya medlemsstaterna har EU främst setts som ett ekonomiskt projekt men det hindrar inte att även andra motiv kan ha betydelse när man tar ställning till unionens vara eller inte vara.

### **8.1 Europaparlamentets nya roll**

Om det nu är möjligt att utveckla demokratin i framtiden hur skall man i så fall gå tillväga? Det övergripande målet har som sagt varit att på olika sätt kunna minska det glapp som idag finns mellan EU och dess medborgare. Frågan har framförallt handlat om vilka konstitutionella förändringar som skulle kunna stärka unionens demokratiska legitimitet.

Den väg som maktthavarna valt att gå är att stärka Europaparlamentets ställning. Ett återkommande argument i debatten har nämligen varit att Ministerrådet som lagstiftande organ har alltför bristande demokratisk legitimitet. Ministerrådet har beskrivits som en herrklubb vilken bakom stängda dörrar beslutat om Europas framtid utan insyn och inflytande från medborgarna. Denna bild är givetvis något överdriven. Ministerrådet är indirekt

demokratiskt eftersom det faktiskt består av representanter från medlemsstaternas regeringar och har på detta sätt samma grad av legitimitet som vilket mellanstatligt samarbete som helst.

Eftersom EU emellertid delvis är ett överstatligt samarbete behövs ett mer direkt medborgarinflytande. Detta kan delvis uppnås genom att en överstatlig institution som Europaparlamentet får ökad makt. Europaparlamentets utveckling har under den senaste 10-årsperioden varit närmast dramatisk. Från att i början fungerat som en diskussionsklubb för före detta politiker har det nu blivit en jämbördig deltagare i lagstiftningsprocessen på många områden. Därmed har ministerrådet förlorat sin dominerande ställning. Huvudregeln numera, som jag redogjorde för tidigare, är att man skall använda sig av medbeslutandeprocessen i artikel 251 vilket innebär att lagförslag inte kan antas om en absolut majoritet i parlamentet röstar emot det. Den här utvecklingen innebär att unionen alltmer tycks gå i riktning mot en bikameral legislatur<sup>130</sup>, dvs att Ministerrådet och Europaparlamentet fungerar som ett tvåkammerssystem. Om man skall jämföra med medlemsstaterna påminner det nya systemet mest om det federala system som tillämpas i Tyskland. Eftersom Europaparlamentet inte på egen hand kan anta ny lagstiftning kan det dock inte få samma ställning som den svenska riksdagen har i Sverige.

Europaparlamentets ställning har också stärkts genom att dess samtycke krävs för att kunna ingå nya avtal mellan EU och utanförstående stater eller internationella organisationer. Europaparlamentet kan alltså hindra att nya medlemsstater antas. En annan nyhet som gör att parlamentet hävdar sig på bekostnad av medlemsstaterna och Ministerrådet är att parlamentet hädanefter skall godkänna nomineringar av nya kommissionsordföranden som jag tog upp tidigare under avsnittet om Kommissionen<sup>131</sup>. Man kan också anmoda Kommissionen att lägga fram ett visst lagstiftningsförslag vilket man inte kunde göra tidigare. Enligt artikel 192 krävs dock att en majoritet av ledamöterna står bakom anmodan.

Det finns ytterligare en demokratiaspekt med att parlamentet får en starkare ställning. Parlamentet har nämligen, till skillnad från rådet, ett mycket större mått av öppenhet och insyn. Parlamentet har öppna debatter och offentliga protokoll. I Amsterdamfördraget har man dessutom ändrat en artikel (artikel 1) samt infört en ny artikel (artikel 255) som rör öppenhet och insyn. Syftet är att beslut skall tas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. Alla EU-medborgare och övriga personer som är bosatta i en medlemsstat, skall också i fortsättningen ha en rättighet att få tillgång till europaparlamentets, ministerrådets och kommissionens handlingar. Det här är onekligen ett allvarligt försök att underlätta för medborgarna att ta del av arbetet i unionens olika institutioner.

Parlamentet har slutligen fått möjligheter att ta itu med misstänkt korruption och förvaltningsmissbruk genom att man numera kan tillsätta tillfälliga undersökningskommittéer som speciellt skall utreda eventuella ”affärer”. Genom Maastrichtfördraget och nya artikel 195 fick man också en möjlighet att för första gången utse en ”europeisk ombudsman” 1995. Eftersom man hade sneglat på det nordiska systemet med ombudsmän, valdes det finska parlamentets ombudsman, Jacob Söderman, till den förste europeiske ombudsmannen. Ombudsmannen kan själv starta utredningar om han upptäcker något område där gemenskapsförvaltningen inte fungerar som den ska. Det är dock inte enbart parlamentet som fått ökade möjligheter att kontrollera att de andra institutionerna sköter sig. Även medlemsstaternas medborgare kan framföra klagomål till ombudsmannen om missförhållanden i förvaltningen vid gemenskapens institutioner eller organ. Med missförhållanden avses till exempel administrativa oegentligheter, orättvisa, diskriminering, maktmissbruk, brist på eller vägran att delge information och onödigt förhållning<sup>132</sup>. Medborgarna har förutom de administrativa klagomålen, ytterligare en möjlighet att kontakta

---

<sup>130</sup> Nergelius: Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans, s.57

<sup>131</sup> Aa, s.49

<sup>132</sup> Europaparlamentets hemsida: [www.EUROPARL.eu.int/ombudsman/MEDIA/SV/Default.htm](http://www.EUROPARL.eu.int/ombudsman/MEDIA/SV/Default.htm) 991004

parlamentet om de är missnöjda. Alla medborgare kan lämna in en ”framställning” till ett speciellt utskott i parlamentet. En framställning kan vara en förfrågan om hjälp i ett visst ärende, ett personligt överklagande eller helt enkelt en uppmaning till parlamentet att ta ställning till en fråga av allmänt intresse. Detta är således ännu ett led i strävandena att göra EU:s beslutsprocess mer öppen, förståelig och påverkbar för medborgarna. Vid en första anblick av alla dessa nya försök att demokratisera unionen blir man lite imponerad och lugnad eftersom det nu känns som att dessa frågor i fortsättningen kommer att prioriteras. Vid en mer noggrann genomsyn är man dock inte lika säker.

## 8.2 Är reformerna riktiga?

Åsikten att den här utvecklingen tveklöst stärker unionens legitimitet är dock inte fri från invändningar. Som regeringen hävdar i propositionen som föregick det svenska medlemskapet är en större makt till parlamentet inte okontroversiell eftersom detta under vissa förutsättningar kan innebära en motsvarande försvagning av de nationella parlamentens inflytande genom ministerrådet<sup>133</sup>. Att hävda att ministerrådet som institution skulle sakna demokratiska strukturer är, som jag konstaterat tidigare, felaktigt. Visserligen är det frågan om en indirekt demokrati men samtidigt är det ett system som är beprövat och som har en bred förankring hos medborgarna genom att rådet består av regeringsrepresentanter. Regeringsrepresentanterna är dessutom utsedda av en statsminister som i sin tur är direkt utsedd av ett folkvalt parlament med stark legitimitet. Även det mellanstatliga inslaget i rådet är emellertid problematiskt ur demokratisk synpunkt, varför kritiken inte är obesvarad enligt Kerstin Jacobsson<sup>134</sup>. I ministerrådet är nämligen ministrar lagstiftare vilket innebär en sammanblandning av den lagstiftande och den verkställande makten. Medlemskapet innebär därför en maktförskjutning från parlament till regeringar och till nationella och övernationella tjänstemän. Detta är en av anledningarna till att man framförallt har satsat på att ge parlamentet en ny roll i EU. Den intressanta frågan blir därför om de institutionella reformerna verkligen är tillräckliga.

### 8.2.1 Europaparlamentets nya lagstiftningsbefogenheter

Vad gäller Europaparlamentets nya utseende får man verkligen säga att det innebär en rejäl ansiktslyftning. Europaparlamentet har inte bara minskat sitt psykiska beroende av rådet genom att man fått en ökad lagstiftningsmakt. Även det fysiska beroendet är eliminerat genom att man äntligen har flyttat ut från de lokaler som man lånat av Ministerrådet. De nyvalda ledamöterna skall således flytta in i nya lokaler med nya befogenheter till sitt förfogande. Europaparlamentet har till och med fått en ny talman, i form av Nicole Fontaine, och hon poängterar att Europaparlamentet genom Amsterdambfördraget blivit ett fullvärdigt parlament med nästan alla de befogenheter som normalt tillkommer ett parlament<sup>135</sup>. Som vi alla vet håller dock ett snyggt yttre inte för evigt varför det finns all anledning att kolla under masken för att se hur det ”nya” Europaparlamentet verkligen fungerar.

---

<sup>133</sup> Prop. 1994/95:19, ss.35-36

<sup>134</sup> SOU 1998:145, s.30

<sup>135</sup> EP NYTT, juli-augusti 1999

### 8.2.1.1 Hur stor lagstiftningsmakt har Europaparlamentet i praktiken?

Vi har alla hört att Europaparlamentet numera har en jämställd roll med Ministerrådet i unionens lagstiftningsprocess varför det inte längre är en tvåsidig procedur där Ministerrådet och Kommissionen kan härja fritt utan även Europaparlamentet spelar en lika viktig roll i denna procedur. Stämmer denna bild med hur verkligheten ser ut i dagens EU? Mycket riktigt har Europaparlamentets inflytande ökat under åren. 1958, när samarbetet var alldeles nytt, var Europaparlamentet utestängt från hela 72% av gemenskapens beslutsområden, idag har den siffran sjunkit till 40%. Givetvis är detta en klar förbättring men det visar också att Europaparlamentet, till skillnad från vad vissa kan luras att tro, inte på långa vägar kan påverka alla områden där makten har flyttats upp till unionsnivå. På grund av att EU:s maktbefogenheter har ökat under senare år har det antal områden där Europaparlamentet inte är delaktigt till och med ökat från 62 till 65 stycken<sup>136</sup>. Europaparlamentets utvecklingstakt har därför mycket riktigt, som många har påstått, inte hunnit med övriga EU:s integrationstakt. På många av de områden där Europaparlamentet numera är delaktigt är det dessutom endast i form av en rättighet att bli informerad eller konsulterad, inte att vara med och besluta. Av de totala antalet antagna lagstiftningsbeslut, utgjorde de antagna med antingen samarbets- eller medbeslutandeproceduren, endast 12% under 1997. Trots att det är en rejäl ökning från exempelvis 1987 då motsvarande siffra var 1%, är området där Europaparlamentet har ett verkligt inflytande beklämmande litet<sup>137</sup>. Som jag redovisade för tidigare har medbeslutandeproceduren införts på 23 nya politikområden. Detta är givetvis bra men tyvärr är det inte enbart nya områden för Europaparlamentet utan mestadels (15 stycken) områden där man tidigare tillämpade samarbetsproceduren. Under de senaste åren har nämligen antalet lagstiftningsförslag som lagts fram, där samarbetsproceduren skulle användas, minskat med i stort sett samma siffror som förslag där medbeslutande skulle användas har ökat. Anledningen till detta är att i den viktiga artikel 95 har samarbetsproceduren bytts ut mot medbeslutandeproceduren<sup>138</sup>. Vad gäller beslut om den inre marknaden har Europaparlamentet följaktligen ett avgörande inflytande. Enligt många kritiker är denna nya maktbefogenhet för Europaparlamentet inte mycket att ha eftersom den inre marknaden skulle varit genomförd 1992 varför de flesta viktiga beslut redan är tagna. Det stämmer nog till viss del men ändå togs 67% av besluten, baserade på medbeslutandeproceduren, med stöd av artikel 95. Det beror på att de 15 nya policyområden där medbeslutande skulle vara den gällande proceduren inte har rönt något större intresse<sup>139</sup>. Delvis kan detta bero på att många beslut skulle ha kunnat antagits med de nya reglerna som stöd, men att det varit lättare att använda den gamla beprövade artikeln varför man försökt att pressa in den nya lagen under artikel 95. Det kan emellertid också vara så att de nya reglerna inte ansetts tillämpliga eller dess områden inte tillräckligt intressanta att tillämpa. Det skulle ge en dyster bild av Europaparlamentets inflytande i framtiden eftersom artikel 95 inte kan användas på alla beslut i all framtid och om då Europaparlamentets nya befogenheter inte används, kommer dess möjligheter att påverka snarare minska än öka framöver.

Av betydelse är dock inte bara hur många beslut som är föremål för Europaparlamentets godkännande tack vare medbeslutandeproceduren utan också vilka sorters beslut det handlar om. Tyvärr måste man då konstatera att det framförallt är de mer generella direktiven som Europaparlamentet kan vara med och påverka och inte unionens förordningar. Endast vid fem tillfällen under 1997, vilket utgör 4% av fallen, var det en förordning som antogs med hjälp av

---

<sup>136</sup> Maurer, Andreas: (Co-) Governing after Maastricht: The European Parliament's institutional performance 1994-1998, s.19

<sup>137</sup> Aa, s.23

<sup>138</sup> Aa, ss.24-25

<sup>139</sup> Aa, ss.26-27

de nya proceduren<sup>140</sup>. De är alltså främst i samband med framtagning av direktiv och allmänna handlingsprogram som Europaparlamentet släpps fram, annars verkar Ministerrådet fortfarande ha ett beslutsmonopol.

Avslutningsvis kan det vara intressant att titta på vem av Europaparlamentet och Ministerrådet som har haft det största inflytandet över hur beslut tagna med medbeslutandeprocéduren slutligen utformas. Tråkigt nog har Europaparlamentet inte heller här kunnat flytta fram sina positioner tillräckligt långt. Visserligen har ett något högre antal ändringsförslag från Europaparlamentet godtagits av Ministerrådet under ärendets gång men vad gäller beslutets slutliga utformning har fallen där Europaparlamentets förslag trumfat igenom minskat från 24 till 18%. Istället har Ministerrådets alternativ eller kompromissförslag fått ett större genomslag vilket kanske inte var tanken<sup>141</sup>.

Det finns dock som jag poängterat tidigare ett antal situationer då Europaparlamentet verkligen har en möjlighet att säga nej eller ja, till exempel när man skall antaga nya medlemmar. Frågan är emellertid om en sådan beslutsform är så lyckad. Att bara ge ett samtycke eller inte ger ingen plattform för förhandlingar och överenskommelser mellan Ministerrådet och Europaparlamentet varför det kanske hade varit bättre med tvångsförhandlingar vid tvistigheter istället för att säga blankt nej eller ännu värre ett pressat ja.

### 8.2.1.2 Framstegen är inte tillräckliga

Med hänsyn till ovanstående uppgifter skulle jag vilja säga att parlamentet visst har gjort framsteg men att dessa är inte tillräckligt stora. Siffror och procenttal måste man alltid ha ett kritiskt förhållningssätt till men jag tycker ändå att de visar ganska tydligt att parlamentet ännu har väldigt långt kvar till att kunna jämföras med ett nationellt parlament. Man är fortfarande utestängd från många viktiga områden och den viktigaste lagstiftningen i form av förordningar är man sällan delaktig i och när medbeslutandeprocéduren används är det fortfarande rådet som verkar ha det avgörande inflytandet. Man skall självklart inte förakta det som har uppnåtts och om man nu sköter sina kort rätt är ytterligare befogenheter i framtiden möjliga. Det finns de som säger att det nya ansvaret i medbeslutandeprocéduren har haft stor betydelse för hur parlamentet fungerar. Till exempel har ledamöterna blivit mer professionella och specialiserade inom sina verksamhetsområden och parlamentet som en helhet har fått en bättre organisation samt en bättre röstdisciplin<sup>142</sup>. Det finns dock även de som tvärtemot tycker att den ytterligare involveringen av parlamentet gör proceduren mer komplicerad, oförståelig, och ineffektiv. Som vi sett tidigare är det flera som värdesätter effektivitet mer än majoritetsstyre. De hävdar att proceduren är ineffektiv både genom att den är för långsam och genom att man kommer fram till för få beslut. Denna pessimism har dock inte mycket belägg för även om medbeslutandeprocéduren nu tar längre tid än ett "samarbete" institutionerna emellan, tar medbeslutandet kortare och kortare tid<sup>143</sup>. Att processen tar lång tid kan man inte heller enbart lasta parlamentet för eftersom detta i genomsnitt endast tar hälften så lång tid på sig att behandla ärendet första gången jämfört med vad rådet behöver för att komma fram till en gemensam standpunkt<sup>144</sup>.

Sammanfattningsvis skulle jag vilja påstå att parlamentet verkligen har skjutit fram sina positioner men något riktigt parlament eller något fullfjädrad lagstiftare har man inte blivit.

---

<sup>140</sup> Aa, s.27

<sup>141</sup> Aa, ss.42-43

<sup>142</sup> Aa, ss.28-29

<sup>143</sup> Aa, s.33

<sup>144</sup> Aa, s.5

Parlamentets deltagande verkar fungera och man är inte mindre effektiv än EU:s övriga beslutsfattande. Problemet är att deltagandet inte blivit så stort som man hade tänkt sig. Givetvis skall man noggrant beakta att de siffror och analyser jag använder mig av, till största delen bygger på situationen 1997-1998 då Amsterdamfördraget och dess reformer ännu inte trätt i kraft. Att de ändringar som tillkom genom detta fördrag är så dramatiska som Nergelius vill utmåla<sup>145</sup>, att de skulle upphäva de brister jag har påpekat här, håller jag dock inte med om. Därmed håller jag inte heller med om att parlamentets nya lagstiftningsroll kan läka de demokratiska brister som uppstår genom att EU kan stifta lagar som inte behöver godkännas i de nationella parlamenten.

## 8.2.2 Europaparlamentets nya kontrollbefogenheter

En viktig del av Europaparlamentets nya maktställning utgörs av den utökade kontrollmakten. Som jag redogjort för tidigare har Europaparlamentet numera ett ansvar att kontrollera de flesta institutioner som tar del i unionens beslutsfattande men fortfarande är det framförallt Kommissionen som man skall granska och det är också i förhållande till Kommissionen som Europaparlamentet främst har stärkt sin ställning.

### 8.2.2.1 Godkännande av Kommissionen och dess ordförande

En av parlamentets nya maktbefogenheter, är att man inte bara måste godkänna en ny kommission utan dessförinnan även måste godkänna medlemsstaternas kandidat till ordförandeposten. Det var egentligen först i och med den nya lydelsen av artikel 214, vilken kom genom Amsterdamfördraget, som den här rättigheten klart uttrycktes. Parlamentet var dock väldigt framfusiga i den här frågan varför redan Jaques Santer utsattes för parlamentets omröstning och klarade sig med blotta förskräckelsen. Parlamentet ansåg nämligen att redan Maastrichtfördraget gav dem denna befogenhet. Den här nya möjligheten till kontroll av kommissionens ordförande kommer dock att få en ännu större betydelse i framtiden eftersom ordföranden har fått mer makt och en klarare roll genom det nya fördraget. Enligt den nya utformningen av artikel 214 skall nämligen medlemsstaternas regeringar nominera övriga ledamöter av kommissionen ”i samförstånd” med ordföranden. Ordföranden kommer således att ha ett större inflytande över vilka personer han eller hon skall ha som sina medarbetare varför medlemsstaternas inflytande samtidigt kommer att minska. Även artikel 219 har ett nytt stycke där det sägs att kommissionen ”skall arbeta under politisk ledning av sin ordförande”. Det sägs vidare i en förklaring att ordföranden måste ha stor handlingsfrihet i fördelningen av uppgifter inom kollegiet och även när det gäller att omfördela dessa uppgifter under en kommissions ämbets-tid. Även dessa bestämmelser understryker den gällande hierarkin i kommissionen och gör ordförandens roll allt mer lik en nationell regeringsbildare. Precis som en statsminister skall godkännas av landets parlament skall kommissionsordföranden godkännas av sitt parlament.

Hur har då de här nya reformerna slagit ut i verkligheten? Ja Romani Prodi verkar i alla fall ha tagit på sig sin nya roll som mäktig regeringsbildare. Han talar om de 19 kommissionärerna som hans ”dream team”, då det enligt honom själv är ett välbalanserat lag av högsta kvalitet som kan reformera kommissionen till en förvaltning i världsklass<sup>146</sup>. Det är dock kanske inte så konstigt att han måste gå ut med en tuff marknadsföring, då han inte som en statsminister

---

<sup>145</sup> Nergelius: Amsterdamfördraget och EU:s institutionells maktbalans, s.57

<sup>146</sup> EP NYTT nr 6-7 juli-augusti 1999

kan räkna med parlamentets stöd för sina kommissionärer till följd av partisympatier. Att både ordföranden samt hans kommissionärer måste godkännas av parlamentet har också gjort att dessa måste flörta med parlamentet på alla möjliga sätt innan omröstningen. Ett exempel på detta är Prodis förslag på en ny uppförandekod som antogs precis innan omröstningen. Koden behandlade bland annat avstängning av kommissionär som gjort sig skyldig till brott eller korruption, medverkande på parlamentets sammankomster och tillgång till dokument. Att parlamentet tvingade till sig dessa garantier är inte så konstigt med tanke på fiaskot med den förra kommissionen. Även varje kandidat kontrollerades noga av Prodi inför de tuffa utskottsförhören. Dessa utskottsförhör är offentliga varför eventuella brister skulle kablas ut över hela Europa. Den här gången var de flesta kandidaterna dock mycket väl förberedda varför det kanske inte var så konstigt att den nya kommissionen godkändes av parlamentet med en ganska bred marginal<sup>147</sup>. Som vi såg med den senaste kommissionen är ett godkännande ingen garanti för dess duglighet men det viktiga ur demokratisk synvinkel är att möjligheten finns för parlamentet att protestera mot en kommission som man inte har förtroende för.

### **8.2.2.2 Misstroendevotum**

Om kommissionen på ett senare stadium skulle sakna förtroende hos parlamentet och dess väljare finns även möjligheten till en misstroendeförklaring i parlamentet gentemot kommissionen. Tyvärr har den här möjligheten till kontroll över kommissionen varit minst sagt outnyttjad. Förutom ett misslyckat försök på 70-talet<sup>148</sup> och den senaste farsen när parlamentet inte vågade ta avstånd från kommissionen innan man hade en fristående expertutredning i ryggen, har parlamentet varit tyst. Ett problem är kraven i artikel 201 som innebär att två tredjedelar av parlamentsledamöterna måste stå bakom misstroendevotumet och att omröstningen skall ske öppet. Det verkar som om en så pass stor del av parlamentarikerna inte kan stå upp mot Kommissionen offentligt. Ett av de stora problemen har även varit att kommissionen endast kan avsättas som en helhet varför parlamentet tvekat när det endast varit en eller ett par kommissionärer som hamnat i blåsväder. En väldigt viktig fråga som parlamentet ställde till Prodi inför omröstningen i parlamentet, var därför vad som skulle hända om man ville avsätta en enstaka kommissionär. Här blev parlamentarikerna nöjda eftersom Prodi tog till sig kravet att det skall vara möjligt att sparka enskilda kommissionärer om de missköter sig. Han svarade nämligen att han lyckats utverka personliga garantier från samtliga kandidater, att de kommer att begära avsked om han skulle kräva detta<sup>149</sup>. Att lita på parlamentets möjlighet att rikta misstroendeförklaring för att komma tillrätta med fusk och korruption är dock inte att rekommendera. Om parlamentet vill visa att man är en maktfaktor att räkna med får man allt visa mer råg i ryggen i fortsättningen.

### **8.2.2.3 Vem är det man kontrollerar?**

Sammantaget verkar det som att parlamentets godkännande av kommissionens ordförande och hans kommissionärer är ett lyckat experiment. Det ger parlamentet och därmed unionens medborgare ett mer direkt inflytande över samt en större insyn i kommissionen. Att kommissionen numera skall ha stöd i "sitt" parlament, att kommissionsordföranden alltmer skall försöka efterlikna en klassisk regeringsbildare och att alla dessa kan "avsättas" av

---

<sup>147</sup> Europaparlamentets hemsida: [www.europarl.eu.int/dg3/sdp/journ/en/n9909151.htm](http://www.europarl.eu.int/dg3/sdp/journ/en/n9909151.htm) 991002

<sup>148</sup> Bernitz m.fl.: EU idag, s.59

<sup>149</sup> EP NYTT nr 6-7, juli-augusti 1999



parlamentet får en dock lätt att luras att kommissionen är en regering som visst kan avkrävas sitt ansvar i bästa demokratisk anda. Problemet ligger emellertid i att kommissionen inte motsvarar vår nationella regering. Visserligen är den ansvarig för verkställande av besluten, precis som vår regering, men den tillsätts inte på samma sätt och framförallt har den inte samma uppgifter. Det är inte kommissionen som är lagstiftare tillsammans med parlamentet utan rådet varför det är representanterna i rådet som skall kunna avsättas vid felaktiga beslut eller minskat förtroende. Det är emellertid inte särskilt sannolikt att en minister som fattat ett impopulärt beslut i rådet avsätts på hemmaplan och förutsättningarna för detta kommer sannolikt också att minska i framtiden eftersom allt fler beslut i rådet tas med majoritet, varför det blir svårare att se vem som är ansvarig för besluten. Därmed är inte den mest problematiska demokratiska bristen, att makten och ansvaret inte finns på samma nivå, fortfarande inte löst.

### 8.2.3 Otillräcklig öppenhet

Som jag tog upp i avsnittet om parlamentets nya befogenheter kan det ökade makten hos parlamentet ge en större öppenhet i EU eftersom detta organ har öppna debatter och offentliga protokoll till skillnad från rådet. Tyvärr har inte parlamentet, som jag redogjorde för tidigare, inte fått den ökade makten i beslutsprocessen som man trodde varför inte heller den ökade öppenheten blivit verklighet.

#### 8.2.3.1 Den nya ”offentlighetsprincipen”

Jag berättade tidigare att i och med nya artikel 255 i Amsterdamfördraget skall utgångspunkten vara att alla EU-medborgare och andra invånare i medlemsstaterna skall ha rätt till handlingar som kommer från kommissionen, rådet eller parlamentet. I artikels andra stycke ges dock möjligheter att fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar. Den nya ”offentlighetsprincipen” kanske inte är lika bra som den verkade vid första anblicken. Positivt är ändå att eventuella begränsningar skall beslutas av rådet och parlamentet tillsammans i enlighet med medbeslutandeprocessen varför parlamentet kan blockera rådets försök att begränsa insynen genom sitt veto<sup>150</sup>. Detta är viktigt eftersom parlamentet som bekant är en större vän av öppenhet än rådet. Denna bestämmelse har tyvärr andra allvarliga brister. För det första att den endast gäller de tre största institutionerna och inte alla andra organ som finns inom EU och som har stort inflytande över beslutsprocessen, till exempel alla kommittéer. För det andra att den inte gäller att handlingar hos dessa tre institutioner eftersom en medlemsstat kan begära att kommissionen eller rådet inte lämnar ut dokument som har sitt ursprung i den medlemsstaten. Begär man detta måste institutionen först ha statens medgivande innan man kan lämna ut dokumentet till någon som begär det. Att de nya reglerna endast gäller handlingar som har upprättats inom institutionen och inte de som institutionen har fått från någon annan är en omfattande begränsning som inte finns i vår svenska offentlighetsprincip<sup>151</sup>. Vilken betydelse artikeln får i verkligheten beror mycket på hur dess tredje stycke kommer att uppfyllas. I stycket sägs att de tre institutionerna skall i sina arbetsordningar utarbeta särskilda bestämmelser om tillgång till institutionens handlingar. Om inga bestämmelser utarbetas eller att dessa inte kommer till allmänhetens kännedom kommer inte den nya offentligheten att få så stor betydelse i praktiken.

---

<sup>150</sup> EP-NYTT SPECIAL Amsterdamfördraget- EU:s nya grundlag, Bilaga till EP-NYTT nr 8/9 september 1997

<sup>151</sup> Aa

För att undersöka hur långt institutionerna kommit på detta område och för att sätta press på dem om det behövdes, startade den europeiska ombudsmannen Jacob Söderman i juni 1996 en undersökning om offentlig tillgång till handlingar som finns hos vissa av gemenskapens institutioner och organ. Att inte anta bestämmelser om offentlig tillgång till handlingar och förenkla för allmänheten att ta del av dem ansåg nämligen Söderman vara ett administrativt missförhållande. Undersökningen gick till så att Söderman frågade femton institutioner och organ inom gemenskapen om den offentliga tillgången till deras handlingar och om de hade tagit fram lättillgängliga allmänna bestämmelser för allmänheten eller interna riktlinjer för personalen i dessa frågor. Tillsammans med frågorna lämnade han med ett förslag till rekommendationer som de skulle anta och göra lättillgängliga för allmänheten. Av svaren som Söderman fick in framgick att tretton av de fjorton organ till vilka förslaget till rekommendationer riktade sig hade antagit bestämmelser om offentlig tillgång till deras handlingar vid årsskiftet 97/98. När Söderman analyserade de antagna bestämmelserna ansåg han dem tämligen begränsade om man jämför dem med bestämmelser som reglerar vissa nationella förvaltningar. De ger exempelvis inte rätt till tillgång till handlingar som ett organ innehar men som härstammar från ett annat. De kräver inte heller upprättande av register över handlingarna, vilket både hade gjort det enklare för medborgarna att utöva sin rätt till tillgång till handlingarna och främjat god administration genom att förebygga förlusten av handlingar. Att bestämmelser således har antagits inom institutionerna säger fortfarande inte så mycket om artikelns materiella betydelse varför vi får avvakta den förordning om tillgång till handlingar som skall ha antagits inom två år från Amsterdamfördragets ikraftträdande. Trots denna fortsatta osäkerhet tyckte Söderman att de bestämmelser som antagits av institutionerna utgjorde ett betydelsefullt steg framåt föra att förbättra insynen i gemenskapens administration<sup>152</sup>.

För egen del tycker jag ombudsmannens undersökningen framförallt visade vad som faktiskt kan åstadkommas om man bara sätter press på det ibland mycket tröga maskineriet inom unionen. Det känns skönt att den ende egentlige medborgarrepresentanten kan rucka på gamla ifrågasatta rutiner.

Förutom artikel 255 finns det andra nya bestämmelser som ger rådet möjligheter till att bli en mer öppen institution. Enligt artikel 207 skall nämligen omröstningsresultat, röstmotiveringar och uttalanden till protokollet alltid offentliggöras när rådet handlar i egenskap av lagstiftare. Eftersom det främst har varit rådet som varit utsatt för kritik för sina stängda dörrar är tanken med den här bestämmelsen säkert ädel men även här är det upplagt för fortsatt mörkläggning. Det är nämligen rådet själv som skall besluta när man handlar i egenskap av lagstiftare varför det fortfarande finns en möjlighet att hemlighålla känsliga dokument<sup>153</sup>. Kritiken skall inte överdrivas då inte heller alla dokument från den svenska regeringen är offentliga, skillnaden är emellertid att rådet är lagstiftare vilket inte regeringen är i Sverige.

Förutom den fördragsrättsliga möjligheten till en större insyn i kommissionens arbete har kommissionen genom uttalanden försökt att visa att man nu är inne på ett nytt spår vad gäller öppenhet och transparens. Efter den förra kommissionens misslyckanden med fusk, korruption, oredovisade pengar och hemliga avtal gäller det att lansera ett nytt sorts organ där medborgarna skall ha insyn och kontrollmöjligheter för att ett nytt förtroende skall kunna byggas upp. Ett försök att göra detta var Romani Prodis uttalanden efter att han hade utsetts till kommissionsordförande 1999<sup>154</sup>. För att försöka övertyga Europas medborgare att våga lita på kommissionen igen dammade Prodi av gamla begrepp som ”glasnost” och hävdade att det var detta som kommissionen skulle behöva och komma att präglas av i framtiden. Ett

---

<sup>152</sup> Europaparlamentets hemsida: [www.EUROPARL.eu.int/ombudsman/SPECIAL/SV/97\\_def.htm](http://www.EUROPARL.eu.int/ombudsman/SPECIAL/SV/97_def.htm) 991004

<sup>153</sup> Aa

<sup>154</sup> Inslag i Aktuellten den 14 september 1999.

sådant uttalande är udda och väcker säkert uppmärksamhet, vilket Prodi givetvis ville, men att dra paralleller till gamla Sovjetunionen tror jag inte direkt stärker kommissionens ställning i medborgarnas ögon.

De nya reglerna om att offentlighet hädanefter skall vara huvudregeln är ett riktigt och ett viktigt steg mot en mer demokratisk union. Med min korta redogörelse ovan (för att vara ett ämnesområde där det skulle kunna skrivas tusentals sidor och ändå inte komma till botten av problemet) vill jag dock visa att man inte skall hoppas för mycket. Fortfarande finns många undantag som kan användas mer eller mindre godtyckligt om man så vill. Ett ytterligare problem är att utan insyn och inflytande är det svårt att utnyttja de nya förmånliga reglerna, eller som Weiler lite ironiskt säger, "if you do not know what is going on, which documents will you ask to see"<sup>155</sup>. Här tycker jag att Weiler har träffat problemet klockrent när han poängterar att problemen går djupare än avsaknaden av formella offentlighetsprinciper. Detta är tyvärr något som författarna bakom Amsterdamfördraget inte har insett. För att skapa ett nödvändigt större intresse för och större kunskap om unionens angelägenheter finns det enligt Weiler mycket bättre reformer som kan genomföras med hjälp av den nya informationsteknologin. Dessa revolutionerande förslag tar jag upp i kapitel 9.

### 8.3 Europaparlamentets tillkortakommanden

Ett av parlamentets stora fördelar är dess möjlighet till direkt demokrati. Här har således EU:s medborgare en möjlighet att komma med direkt input till unionens beslutsprocess. För att utveckla och utöka denna möjlighet har parlamentets roll på olika områden successivt stärkts under senare år. Frågan man måste ställa sig är dock om denna möjlighet till inflytande verkligen utnyttjas, istället för att bara konstatera att den faktiskt finns. Tanken har väl varit att om bara parlamentet får lite tid på sig kommer det att utvecklas till ett europeiskt forum där det förs en bred och nyanserad politisk debatt som unionens medborgare kan delta i. Så har det tyvärr inte blivit. Tydliga exempel på parlamentets stora brister är att det fortfarande inte finns några "riktiga" europeiska partier och att man ännu inte kunnat få någon demokratiskt anständig uppslutning kring valen till parlamentet. Att tro att allt skulle ordna sig om bara parlamentet fick mer att säga till om var därför lite väl naivt.

#### 8.3.1 Europeiska partier

Den representativa demokratin i nationalstaten, vilar på politiska partier och deras möjligheter att organisera utformningen av den politiska makten. Den pågående internationaliseringen och det ökande omvärldsberoendet har emellertid medfört att kontrollmöjligheterna för de politiskt valda i nationalstaten har minskat. Enligt Gullan Gidlund riskerar därför internationaliseringen att försvaga de gamla demokratiska strukturerna för politiskt beslutsfattande. Enligt henne blir det därför allt mer angeläget att se demokratifrågorna i ett större sammanhang än nationen, i Europa måste vi skapa en europeisk demokrati<sup>156</sup>. Detta kan vi bland annat göra genom att öka kontrollmöjligheterna för de politiskt valda på europeisk nivå istället. Vad vi behöver enligt många, är starkare europeiska partier och folkvalda representanter i EU för att återupprätta demokratin.

---

<sup>155</sup> Weiler, J.H.H: The European Union Belongs to its Citizens, s.151.Återgiven i artikelsamling för seminariekurs i EG-rätt, del III, sammanställd av Per Cramér.

<sup>156</sup> Gidlund, Gullan: IT och demokrati – de europeiska partinäten, Europaperspektiv Årsbok 1999, ss. 132-133

Samarbetet mellan likasinnade partier i de olika medlemsstaterna har funnits alltsedan gemenskapens start och är numera relativt etablerat. Önskan av ökad samverkan har följt den konstitutionella utvecklingen inom EU, när parlamentet fått mer att säga till om efter Maastricht- och Amsterdamfördragen har det också funnits starkare skäl att bygga upp starkare och mer inflytelserika partigrupper<sup>157</sup>. Detta samarbete har skapat 9 olika partigrupper i parlamentet, där de olika nationella partierna är indelade efter deras position på vänster- höger skalan, efter om de är EU-vänliga eller inte eller efter deras starkaste sakfrågor. Efter valet i juni 1999 infördes två nya partigrupper för att bättre spegla de valda ledamöternas ursprung. Grupperna är alltså uppdelade efter deras politiska preferenser, inte efter nationstillhörighet, vilket är ett tecken på att ledamöterna i parlamentet har en gemenskapspolitisk roll. För att betona denna roll ytterligare, är ledamöterna inte placerade nationsvis utan efter partigrupp i plenarsammanträdena i Strasbourg.

### 8.3.1.1 De europeiska partierna är lösa och heterogena konstruktioner

Tyvär har de europeiska partigrupperna aldrig blivit vad man velat. Fortfarande utgör grupperna relativt lösa konstruktioner och de har också fortfarande en stark nationell prägel. Att några omfattande europeiska partistrukturer inte har växt fram är ett tecken på att utvecklingen av parlamentet inte har kommit så långt som man hade hoppats. Det finns också andra problem med de nationella partiernas roll i parlamentet. Väljarna i medlemsstaterna vet inte om det parti de normalt stöder kommer att föra samma sorts politik i Strasbourg som på hemmaplan. Omröstningarna i parlamentet följer nämligen inte alltid traditionella mönster från nationella parlament. Det är till exempel svårt att utläsa den i Sverige väldigt viktiga vänster-högerdimensionen i parlamentets debatter och omröstningsresultat. Detta beror till stor del på de nationella och regionala hänsyn, som trots parlamentets tänkta gemenskapspolitiska roll, har en stor betydelse för parlamentets ledamöter<sup>158</sup>. De viktigaste motsättningarna i parlamentet är också sådana som vi inte känner igen från inrikespolitiken, exempelvis den klyftan som finns mellan de högt utvecklade industristaterna i norr och de mer jordbruksdominerade staterna i söder och den konflikt som finns mellan stater som är för en fördjupad integration och de som motsätter sig en sådan. Att ett parti från Sverige och ett parti från Italien skall tycka lika är inte självklart bara för att de båda är högerpartier till exempel. Ett bra exempel på de stora skillnader som finns mellan likartade partier från olika medlemsstater, är vänsterpartiernas raka motsatta inställningar till unionen. De nordiska vänsterpartierna är mot ett EU-medlemskap, medan dessa partier i södra Europa tvärtemot tror att ett medlemskap i EU ökar deras förutsättningar att kunna bedriva klassisk välfärdspolitik. I Sverige och i många andra medlemsstater är medborgarna minst sagt klivna i sin inställning till unionen. Ofta så uppgår de som är motståndare till samarbetet till stora delar av väljarkåren och då gäller det endast den integration som hittills har uppnåtts inom EU. Om man skulle undersöka stämningarna kring en eventuell vidare integration och ökad överstatlighet är jag övertygad om att de negativas skaror skulle växa ytterligare. Bland de svenska parlamentariker som skall representera de svenska väljarna finns ett antal EU-motståndare, främst i form av miljö- och vänsterpartister men också i form av en socialdemokrat. Trots detta är det tveksamt om det motstånd mot unionen som finns ute i Sverige verkligen har fått sin rätta representation i parlamentet. Det är dock inte bara i Sverige som denna tendens kan skönjas. I det sittande parlamentet, och i de föregående, finns det nämligen en dominans av ledamöter som är positiva till en utveckling av EU i federalistisk riktning. Parlamentets yttranden och påpekanden över lagförslag tenderar därför att bli mer

---

<sup>157</sup> Aa, s.136

<sup>158</sup> Bernitz m. fl.: EU idag, s.58

långtgående och mer positiva vad gäller integrationsarbetets takt och omfattning, än vad rådets, kommissionens, eller för den delen medborgarnas motsvarande uttalanden brukar vara<sup>159</sup>. Denna positiva inställning till ökade överstatliga drag i EU är kanske inte så överraskande med tanke på att en sådan utveckling direkt skulle stärka parlamentets och därmed parlamentarikernas ställning men icke desto mindre är den inte representativ för det den skall representera, folket. Om man skall vara objektiv finns det emellertid inte bara federalister i parlamentet utan även de som är nöjda som det är och de som till varje pris vill skrota EU och gå tillbaka till ett mellanstatligt samarbete. Dessa motsättningar och rika möjligheter till intressanta debatter borde vara av godo då kniviga och känsliga ämnen ofta hamnar i hetluften och parlamentets ofta avvikande tankegångar nu fått en ökad relevans i lagstiftningsprocessen. Denna utveckling borde innebära att massmediernas blickar äntligen i allt större utsträckning riktas mot det allt mer inflytelserika parlamentet. Tyvärr har vi inte ännu inte sett några tecken på detta, i alla fall inte tydliga nog för att spå parlamentet en mer offentlig tillvaro i framtiden. Att medias intresse fortfarande är så svagt är dock inte så konstigt då dess läsare, prenumeranter och finansierare ännu inte upptäckt vad som är den egentliga meningen med unionens så kallade mest demokratiska institution.

### 8.3.2 Europavalen

Den dåliga organisationen av europapartierna är följaktligen inte parlamentets enda eller största problem. Det spelar nämligen ingen roll hur starkt parlamentet och partigrupperna blir om ingen röstar på dem. De enda som då får mer makt är parlamentarikerna själva och inte medborgarna. De allmänna valen till parlamentet har pågått sedan 1979 och fortfarande är intresset för valen minst sagt svagt. Det verkar som att ju längre valen håller på desto mindre intresse finns det. I valen 1994 röstade 57 % av den totala väljarkåren och 41,6 % av de svenska väljarna, vilket man tyckte var ett bottennapp. Valen 1999 skulle dock bli ännu värre. Då sjönk det totala valdeltagandet med 7 % till under 50 % och det svenska deltagandet med 3 % till under 39 %<sup>160</sup>. Det var alltså endast hälften av de som tar sig ut till valurnorna i ett vanligt riksdagsval som valde att rösta i Europavalet. Sverige var dock inte värst i gänget. I Storbritannien röstade endast 24 % vilket är bra nära kalkongränsen. Det genomsnittliga valdeltagandet på nästan 50 % speglar inte heller hur genuint intresset för valen verkligen är. Det genomsnittliga valdeltagandet dras nämligen upp av ett högt valdeltagande i Belgien, Grekland och Luxemburg där röstning är obligatorisk<sup>161</sup>.

Vad gäller själva genomförandet av valen har en förskjutning skett mot mer övernationella metoder genom att man samordnar valkampanjer och valprogram i större utsträckning men trots detta har valen till Europaparlamentet en stark nationell prägel<sup>162</sup>. Trots att ett gemensamt valsystem varit inskrivet i fördraget i 40 år har det ännu inte förverkligats och det finns inte heller något bra system för hur nomineringarna skall organiseras för att stärka den europeiska dimensionen. Med den utvecklingstakten känns ett fullt utvecklat europeiskt demokratiskt forum mycket avlägset. Med den har bakgrunden i minnet känns Gustavssons bild av parlamentet som endast en uppmålad fasad inte helt tagen ur luften.

---

<sup>159</sup> Aa, s.59

<sup>160</sup> Europavalet-juni 1999, Resultat och invalda, Generaldirektoratet för information och kontakter med medborgarna, s.4

<sup>161</sup> Aa, ss.9,21 och 28

<sup>162</sup> Gidlund: IT och demokrati – de europeiska partinäten, s.137

### 8.3.2.1 Varför misslyckas Europavalet?

Vad var det då som gick fel, eller rättare sagt gått fel gång på gång? Förslagen på orsaker till fiaskot har varit många i debatten, vilket gör svaret desto svårare att hitta. Om det beror på medborgarnas okunskap, ointresse eller en känsla av att ändå inte kunna påverka är inte klart, men troligast är att det beror på en kombination av dessa faktorer. Att kunna hitta den avgörande orsaken till att folk inte röstar är av erfarenhet väldigt svårt. I SIFO:s undersökning svarade var femte väljare att de bestämde sig för att stanna hemma och inte rösta så sent som på själva valdagen 13 juni. Dessutom uppgav 70 % av de som stannade hemma att de inte gjorde något särskilt på valdagen<sup>163</sup>. Motiven för att gå och rösta är alltså inte speciellt tunga. Vad är det då som gör det så mycket mer angeläget att rösta i riksdagsvalet än i Europavalet? Enligt Christian Andersson, chef för Europaparlamentets Stockholmskontor, är det den klara och entydiga regeringsfrågan som finns i vårt nationella val, vem skall styra landet. I valet till Europaparlamentet finns inte denna klara frågeställning då parlamentets och dess ledamöters roller och maktbefogenheter är mycket mer osäkra och valhandlingen påverkar inte direkt sammansättningen av den verkställande makten på EU-nivå. Valet är inte jämförbara eftersom europaparlamentet inte kan jämföras med vår egna riksdag eller regering.

### 8.3.2.2 Avsaknaden av en offentlig europeisk debatt

Enligt Demokratirådets årsrapport som kom i slutet av juni 1999, uppges en speciell orsak till det låga valdeltagandet, att det saknas ett forum för Europadebatt i Sverige. Då demokrati bygger på fri åsiktsbildning måste det finnas ett forum för samtal och erfarenhetsutbyte<sup>164</sup>. Även Janerik Gidlund har uppmärksammat detta problem<sup>165</sup>. Han säger att grundproblemet är att det i stort sett saknas genuint europeiska massmedier som når ut på bredden i hela EU-området och därför saknas en europeisk debattordning. Det är en stor skillnad från Sverige där Dagens Nyheter har en mycket viktig debattsida för hela landet där olika ståndpunkter kan brytas och olika intressen mötas. Europa präglas därför enligt Gidlund, till skillnad från Sverige, av en massmedial mångfald där det saknas ett gemensamt språk vilket hindrar en europeisk politisk dialog. Vad som behövs i Sverige är således ett offentligt rum där dessa frågor kan diskuteras och för att kunna skapa detta krävs både sakkunskap och en ömsesidig och kontinuerlig dialog. Enligt Demokratirådet borde detta inte vara en omöjlighet då den svenska politiska debattkulturen länge varit ett föredöme för andra genom sin djupt rotade folkbildningstradition, saklighet och kompromissvilja<sup>166</sup>. Den svenska traditionen är dock inte bara av godo enligt alla. Leif Lewin hävdar även han att demokrati bör vara en styrelse genom offentlig diskussion. Lewin är dock kritisk mot den traditionella svenska diskussionsmodellen, där målsättningen att komma överens begränsar antalet deltagare och skapar slutna rum där enbart vissa invigda får vara med<sup>167</sup>. Om vi måste använda det slutna rummet för att komma överens är det ingen offentlig diskussion. Debatt och offentlighet befruktas inte av samstämmighet utan av klara alternativ och motsättningar så att folk kan ta ställning. Beslutsprocessen i EU har dock hittills också mest fungerat som en förhandlingsapparat för bredaste möjliga kompromisser. Medlemskapet i EU har därför knappast gjort det offentliga debattutrymmet större.

<sup>163</sup> EP-NYTT, nr 6-7, juli-augusti 1999

<sup>164</sup> Petersson, Olof, m.fl.: Demokratirådets rapport 1999, s.97

<sup>165</sup> SOU 1998:145, s.42

<sup>166</sup> Petersson, Olof, m.fl.: Demokratirådets rapport 1999, ss.74-75

<sup>167</sup> Gidlund: IT och demokrati – de europeiska partinäten, s.131

Sverige har emellertid något som flera av de andra medlemsstaterna inte har. I motsats till kontinentens medlemsstater, vilka präglas av relativt homogena grundvärderingar om den europeiska integrationsprocessen, utmärks Sverige av en djup värdekonflikt i EU-frågan. Motståndare och förespråkare gör helt olika tolkningar av möjligheterna att förverkliga värden som neutralitet och demokrati inom EU:s ramar. Normalt gynnar värdekonflikter uppkomsten av en polariserad debattstruktur som föder livliga diskussioner och ett brett deltagande<sup>168</sup>. Varför har vi då i Sverige inte fått denna livliga och mångfacetterade EU-debatt. Enligt Demokratirådet blockerades konstigt nog EU-frågan av folkomröstningen 1994. Trots att ja-sidan vann blev majoriteten så knapp att segern inte uppfattades som en avslutning på konflikten. När en värdekonflikt formellt avgörs i ett val men i verkligheten inte är avslutad skapas det frågetecken för hur den fortsättningsvis skall behandlas i debatten. Även om konflikten var avgjord var den egentligen inte avslutad varför nej-sidans förhoppningar om att slaget fortfarande inte är förlorat finns kvar. Sverige behöll därför sin tvetydiga inställning till EU, vilket bland annat kan ses genom att flera partier har både ja- och nej-listor. Man har således valt att prioritera och representera nationella synpunkter istället företräda gemensamma Europaintressen. De politiska partierna har inte tagit ett tillräckligt stort ansvar för Europadebatten<sup>169</sup>. Detta är enligt Demokratirådet en viktig anledning till att Europafrågorna inte har fått önskat utrymme i den svenska debatten och i de inhemska valkampanjerna.

Det demokratiska underskottet i EU och unionens brist på offentlighet och debatt skylls ofta på EU. Som Gullan Gidlund poängterar är dock arbetet med att utveckla en europeisk demokrati inte bara en uppgift för EU utan en angelägenhet som gäller alla nivåer och medborgare i medlemsstaterna. Man måste därför enligt Birgitta Nedelmann, ansvarig för EU-kapitlet i Demokratirådets rapport, fråga sig om inte Sverige självt har ett demokratiskt underskott i behandlingen av sitt medlemskap och av Europafrågorna<sup>170</sup>. Enligt Nedelmann beror svårigheterna att skapa en fungerande offentlig debatt om EU även på oss själva, det vill säga de svenska massmedierna, politikerna, folkrörelserna och organisationerna är delvis ansvariga för att Europavalen varit ett sådant misslyckande<sup>171</sup>. Den självklara frågan är då om denna allvarliga kritik är befogad?

Enligt Christian Andersson är den inte det. Han hävdar att det under valkampanjen fanns en ordentlig europeisk debatt i Sverige, som behandlade de viktiga frågor som togs upp i de andra medlemsstaterna. Även mediabevakningen var omfattande, faktiskt nästan lika stor som under ett riksdagsval enligt den undersökning som gjordes av Mitthögskolans demokratiinstitut. Enligt Andersson var det den här gången inte heller partiledare och andra kända politiker som dominerade debatten<sup>172</sup>. Vad gäller Anderssons sista reflektion håller jag gärna med eftersom valkampanjen förra året faktiskt inte handlade om de vanliga gubbarna i form av Göran Persson och Carl Bildt utan de vi faktiskt skulle rösta på kom äntligen fram i debatten. Namn som Pierre Schori och Per Gahrton dominerade (även om jag inte vill påstå att de inte redan är kända för den svenska väljarkåren) och den som satte mest färg på valkampanjen, Marit Paulsen, blev också valets vinnare. Anderssons övriga försvar mot kritiken känns dock inte lika övertygande, det kan delvis bero på att Andersson faktiskt representerar parlamentet och det är som bekant alltid svårare att vara självkritisk. Att hävda att den svenska debatten var bra för att vi i samma utsträckning tog upp viktiga frågor som de andra medlemsstaterna säger dock inte så mycket eftersom valen var en katastrof i fler stater än i Sverige, varför man snabbt kan dra slutsatsen att alla inte var lika bra utan lika dåliga. Att

---

<sup>168</sup> Petersson, Olof, m.fl.: Demokratirådets rapport 1999, s.78

<sup>169</sup> Aa, ss.79-80

<sup>170</sup> Aa, s.97

<sup>171</sup> Aa, s.77

<sup>172</sup> EP-NYTT, nr 6-7, juli-augusti

mediabevakningen denna gång var ambitiös är förstås ett positivt tecken men det viktigaste är kanske inte hur många spaltmeter som skrivs utan vad och hur det skrivs. Att engagera väljarna inför ett Europaval kräver som bekant något alldeles extra.

### 8.3.2.3 Vad behövs i framtiden?

Att komma fram till vad som gjorde Europavalet så ointressant för väljarna att en femtedel bestämde sig på valdagen att strunta i att rösta, är som ni märkt ganska komplicerat. Att skylla på folkrörelser och organisationer i Sverige och därmed indirekt på de svenska väljarna som Nedelmann gör är ingen lösning. Uttrycket att konsumenten alltid har rätt säger ganska mycket tycker jag. Om konsumenten inte köper produkten, borde man i en demokrati först ändra på produkten, inte på konsumenten. Att ge mer information och reklam hjälper inte om det är själva produkten, parlamentet, det är fel på. Vad väljarna behöver är således inte mer information och motivation om ett dåligt organiserat parlament utan bättre politiska lösningar att rösta på. I första hand måste de politiska resultaten tala, väljarna måste känna att deras val får konsekvenser och konkreta politiska resultat, vilket i alla fall till viss del är fallet vid ett riksdagsval. Självklart finns det konkreta åtgärder som kan underlätta ett högt valdeltagande vilka har förts fram i debatten. Christian Andersson poängterar att man kan använda sig av ett renodlat personval med obligatorisk personröstning så att man kan identifiera sig med en specifik person och på så sätt höja engagemanget<sup>173</sup>. Ett annat förslag som med jämna mellanrum återkommer, är att införa obligatorisk röstning få folk att komma in i vanan att gå och rösta också på våra representanter i EU. Man får dock aldrig glömma att det viktiga är inte att man röstar, utan varför man röstar och vad det får för konsekvenser.

Om man lyckas skapa ett europeiskt partisystem som innebär en verklig konkurrens mellan partierna, skulle det ge en helt ny politisk situation i Europa. För att ett sådant mål skall kunna nås, krävs dock enligt Gullan Gidlund betydande institutionella reformer<sup>174</sup>. De framtida europeiska partierna behöver en starkare institutionell plattform om de skall kunna engagera och mobilisera medborgarna i de Europafrågor partierna vill driva. Liksom i fallet med Europavalen måste dock Europapartierna övertyga de europeiska väljarna att partierna bör ha en central europeisk politisk roll för att de skall kunna få det. De måste som Gidlund säger, kunna uttrycka och representera väljarnas åsikter och intressen för att de skall ha större framgångar i framtiden.

För att skapa ett offentligt europeiskt rum i Sverige räcker det emellertid inte med ett välutvecklat europeiskt partisystem utan diskussionen och besluten i partierna och i Europaparlamentet måste nå medborgarna. En oerhörd viktig representant för både de europeiska partierna och Europaparlamentet och samtidigt en nyckelfigur i utvecklingen av ett offentligt europeiskt rum är Europaparlamentarikern. Vem skulle passa bättre att skapa och upprätthålla en aktuell och sakkunnig debatt om Europafrågor än folkets enda direktvalda representanter. Tyvärr måste man säga att inte heller detta uppdrag har lyckats i den utsträckning som många trodde eller förväntade sig. Varför är det så?

Om man som gör som Demokratirådet och frågar parlamentarikerna själva om vad de tycker om sitt uppdrag att representera de svenska väljarna får man känslan av att de oberoende av sin inställning till EU och sin partitillhörighet tar sitt mandat på allvar och försöker föra ut sitt budskap till väljarna<sup>175</sup>. Enligt parlamentarikerna finns det emellertid alltför många hinder i vägen. Ett av dessa är det fysiska avståndet. Det är svårt att å ena sidan verka i Bryssel och å andra sidan hålla kontakt med väljarna hemma. Med enbart 22 svenska representanter är det

---

<sup>173</sup> EP-NYTT, nr 6-7, juli-augusti

<sup>174</sup> Gidlund: IT och demokrati – de europeiska partinäten, s.138

<sup>175</sup> Petersson, Olof, m.fl.: Demokratirådets rapport 1999, s.85



svårt att täcka in alla valkretsar i debatten. Ett annat hinder är bristen på tid. Parlamentarikernas tidsschema är fullspäckat och tillåter inte till annat än kortare stressade besök i Sverige och den svenska debatten<sup>176</sup>.

Tiden och avståndet är dock inte hela sanningen. Ett stort problem enligt parlamentarikerna är riksdagens tröga anpassning till den europeiska integrationen. Den gör att kontakterna mellan den europeiska nivån och den nationella nivån inte blir vad de ska vara. Ett konkret exempel på detta är att parlamentarikerna inte erbjudits möjligheten att formellt delta i riksdagsdebatterna varför man tappar ett gyllene tillfälle att knyta samman de både parlamenten. En lösning på problemet, enligt Demokratirådet, vore därför att formalisera parlamentarikernas skyldighet att redogöra för sin europeiska verksamhet inför den svenska riksdagen<sup>177</sup>. Att välja en sådan lösning för att riksdagen är den demokratiska institution i Sverige som åtnjuter förtroende och stöd hos medborgarna och därför skapar debatt och intresse är dock att inte se skogen för alla träd. Om det är riksdagen som är den naturliga beröringspunkten eller anknytningen för de svenska väljarna är det inte Europaparlamentarikerna som skall infogas i det svenska politiska systemet utan riksdagsledamöterna som skall få en plats i det europeiska politiska systemet. Det är därför dags att titta på de nationella parlamentens roll i dagens och framtidens Europa.

## 8.4 De nationella parlamentens nya roll

Alla dessa tillkortakommanden på överstatlig nivå, med Europaparlamentet, talar för att vi inte kan komma åt den bristande demokratin genom att enbart införa åtgärder på unionsnivå. Reflektionsgruppen som skulle förbereda regeringskonferensen 1996 konstaterade även de i sitt slutdokument, att unionens legitimitetsproblem i första hand inte gick att lösa genom Europaparlamentet utan måste angripas genom att bättre tillämpa principerna om demokrati, effektivitet, öppenhet, subsidiaritet och solidaritet i själva EU<sup>178</sup>. Var kan man då finna ett bra stöd och modell för dessa ädla värden? Jag skulle hävda att det enklaste sättet att hitta tillbaka till de demokratiska rötterna är i de enskilda medlemsstaterna. I medlemsstaterna finns den nödvändiga politiska debatten, en större insyn och möjlighet att granska politikerna, möjlighet till inflytande genom folkomröstningar och även en möjlighet att kunna utkräva ansvar genom allmänna val. P.g.a. den starka demokratiska legitimiteten i medlemsstaterna, finns de vilka istället vill bevara ministerrådets starka ställning till följd av dess direkta koppling till medlemsstaternas regeringar. Det finns även de som hävdar att det inte behövs mer inflytande på unionsnivå, varken av europaparlamentet eller de nationella parlamenten, varför det så kallade demokratiska underskottet kan bevaras som det är. Det beror på att de nationella parlamenten fortfarande har kvar rätten att godkänna fördragsändringar och nya medlemsstater och har framförallt fortfarande rätten att gå ur samarbetet om detta skulle utveckla sig i en för staten oönskad riktning. De här tankegångarna har dock sina uppenbara brister som jag redogjorde för tidigare.

### 8.4.1 Dubbel legitimitet

Jag tycker därmed att det finns bättre sätt för EU att komma närmare sina medborgare. Vad man skall eftersträva i framtiden är istället en dubbel legitimitet<sup>179</sup> som innebär att också de

---

<sup>176</sup> Aa, ss.85-88

<sup>177</sup> Aa, ss.87-89

<sup>178</sup> Demokratiutredningen, s.116

<sup>179</sup> Nergelius: Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans, s.89

nationella parlamenten har en roll att spela. David Held säger att man nu måste se demokratin på ett nytt sätt, som en dubbelsidig process. Vi måste eftersträva en process som ger en dubbel demokratisering, vilket innebär att demokratin måste fördjupas inom det nationella samhället men att denna process måste kombineras med en utvidgning av demokratiska former och processer utöver territoriella gränser. Intresset för de nationella parlamentens roll har ökat under 1990-talet i takt med att demokratidebatten har blivit allt intensivare. Framförallt har det varit medlemsstaterna som har tryckt på att de nationella parlamenten skall få mer inflytande över samarbetet. Medlemsstaterna har självklart sett detta som ett sätt att ta tillbaka en del av sin förlorade kompetens. Frågan är emellertid hur man på bästa sätt kan utnyttja de nationella parlamenten.

#### 8.4.2 EU-nämnden

Grunden för de nationella parlamentens medverkande och ett viktigt erkännande av deras betydelse för unionens legitimitet kom genom Amsterdamfördraget i form av ett protokoll<sup>180</sup>. Protokollet innebär att en obligatorisk period på sex veckor skall löpa (förutom i vissa brådskande fall) mellan det att ett lagförslag, eller annan åtgärd, kommer upp på rådets dagordning tills det att förslaget antas. Under denna tid skall de nationella parlamenten kunna bli konsulterade beträffande det nya förslaget. För att de nationella parlamenten på allvar skall kunna använda denna möjlighet till information och inflytande, har det i medlemsländerna skapats kommittéer som permanent skall kunna fungera som en länk mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet. I Sverige kallas detta organ för EU-nämnden och tillsattes genom en ny lag (SFS 1994:1651) vid Sveriges inträde i unionen. Nämnden tillsätts efter varje val och ledamöterna väljs i proportion till de olika partiernas representation i riksdagen. Nämndens möten är inte öppna för allmänheten men Sveriges EU-parlamentariker får närvara vid dessa om de så önskar. Tyvärr har inget sådant samarbete etablerats ännu.

Den svenska regeringen skall alltså konsultera EU-nämnden i alla frågor som inom kort skall tas upp på Ministerrådets bord. I viktiga frågor skall regeringen alltid rådfråga nämndens ledamöter innan man förhandlar i Bryssel. Den information som skall vidarebefordras till nämnden innan ministerrådsmötet äger rum är mötets dagordning, färdiga förslag från kommissionen, viktig bakgrundsinformation samt regeringens preliminära ställningstagande i frågan. Om det rör om extra viktiga frågor skall eventuella förslag lämnas över i fulltext tillsammans med en förklarande resumé vilken skall innehålla en jämförelse med nuvarande svenska regler samt en utvärdering av vad en lagändring kan få för konsekvenser, till exempel på ekonomin. För att nämnden skall kunna ha någon nytta av dokumentationen skall den lämnas senast en vecka före nämndens möte. Denna tidpunkt är inte så svår att uppskatta eftersom nämnden håller möte varje fredagsmorgon. Skriftlig information i all ära men om man skall känna sig delaktig i något är en levande presentation oftast bättre. Därför skall den ansvarige ministern tala inför EU-nämnden inför varje ministerrådsmöte. Det är meningen att ministern skall peka ut särskilt viktiga och svårlösta frågor och avslöja regeringens åsikter i frågan. Eventuella framsteg sedan förra veckans möte, till exempel genom förhandlingar, skall slutligen också redovisas<sup>181</sup>. Det finns också tekniska möjligheter för Sveriges ministrar att under möten i Bryssel hålla direktkontakt, genom ljud och bild, med EU-nämnden om det skulle behövas för att diskutera viktiga detaljer<sup>182</sup>. Den här möjligheten till direkt inblick och

---

<sup>180</sup> Langrish, Sally: The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights, s.5. Återgiven i artikelsamling för seminariekurs i EG-rätt, del III, sammanställd av Per Cramér.

<sup>181</sup> Europaparlamentets hemsida: [www.europarl.eu.int/natparl/cosac/en/coms/sweden.htm](http://www.europarl.eu.int/natparl/cosac/en/coms/sweden.htm) 991002

<sup>182</sup> Bernitz m.fl.: EU idag, s.54

direkt påverkan på beslutsfattandet i rådet, borde vara det bästa sättet för den svenska riksdagen att bevaka sina intressen på europainivå.

#### 8.4.2.1 EU-nämndens betydelse

Hur stor betydelse denna möjlighet till inflytande över lagstiftningsprocessen kommer att få vet givetvis ingen. Traditionellt har de nationella parlamentens funktion, att vaka över att statens representanter i rådet sköter sig, ansetts viktig. De olika medlemsstaterna har dock tagit denna uppgift olika seriöst. Vissa har inte brytt sig alls medan andra, till exempel Danmark, tagit den på största allvar då regeringen vid risk av misstroendevotum måste ha det särskilda EU-utskottets stöd för ett visst ställningstagande i rådet<sup>183</sup>. Sverige ligger troligtvis någonstans mellan dessa ytterligheter. Direktiven på det här området är nämligen lite tvetydiga eftersom EU-nämndens åsikter inte är formellt bindande men den svenska regeringen väntas ändå handla i överensstämmelse med nämndens riktlinjer. Man kan dock anta att nämndens ställningstagande är delvis vägledande om det är möjligt. Sverige är emellertid inte ensamt i Ministerrådet och för att överhuvudtaget kunna komma fram till något beslut måste säkert den givna linjen ofta överges. Enligt Demokratirådets rapport förekommer det också anmärkningsvärt sällan att EU-nämnden ställer de svenska ministrarna till svars efter ministerrådsmötena. Det har också sällan förekommit att ledamöterna pressar regeringsledamöterna och frågar hur beslut har kommit till och vem som röstade hur och varför<sup>184</sup>. Man får därför känslan att nämnden är till för att informera riksdagen, inte för att ge den mer inflytande.

Att EU-nämndens ledamöter kan få information och inflytande över det politiska livet i ministerrådet är bra men det viktigaste är hur dessa ledamöter kan vidarebefordra informationen till allmänheten. Det bästa sättet att kunna föra ut budskapet till den enskilda individen är genom massmedia. För att kunna möjliggöra detta finns det efter varje sammanträde med EU-nämnden möjligheter för journalister att ställa frågor till nämndens ledamöter. För att ta reda på hur denna viktiga kontakt mellan EU-nämnden och massmedia fungerar i praktiken gjorde Demokratirådet en undersökning av hur journalister bevakar EU-nämndens frågor och hur de mer allmänt framställer EU i media. Undersökningen pågick från den 14 oktober till den 15 december 1998 och gick ut på att dels granska Dagens Nyheter och Svenska Dagbladets rapportering i EU-frågor och dels analysera samtliga pressmeddelanden från EU-nämnden. Slutsatserna man kunde dra av undersökningen är att det fanns två olika sätt att rapportera om EU. Det ena sättet att rapportera var en lågmäld, saklig och grundlig bevakning av aktuella Europafrågor. Den rapporteringen når framförallt de som redan är hyfsat insatta i dessa frågor och hjälper dem att vara informerade och delaktiga EU-politiken. Resten av allmänheten nås istället av den andra sortens rapportering, som enligt Demokratirådet oftast kan betecknas som ett förlöjligande av EU. Kanske skall man inte dra för stora växlar av detta då en av medias centrala uppgifter är att kritisera EU och kontrollera politiker. En till synes mycket negativ rapportering i EU-frågor måste ses i ljuset av medias roll att aktualisera och analysera de problem som finns i unionen. Att mediabevakningen trots allt så klart domineras av en kritisk inställning till EU kan enligt Demokratirådet bero på att de svenska journalisterna till skillnad från många av sina europeiska kollegor inte är vana att ha en så begränsad insyn i de politiska institutionerna och de politiska beslutsprocesserna som EU trots allt innebär. Det man är osäker inför är oftast svårare att acceptera. Tyvärr utnyttjar inte media den bro som EU-nämnden försöker vara. Undersökningen visar att uppföljning och rapportering av EU-nämndens frågor sker i mycket

<sup>183</sup> Nergelius: Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans, s.63

<sup>184</sup> Petersson, Olof, m.fl.: Demokratirådets rapport 1999, s.82

liten utsträckning<sup>185</sup>. Det är extra synd med tanke på att gemene man kan ha svårt att ta till sig den blandning av fackspråk och kanslisvenska som de offentliga stenografiska mötesuppteckningarna utgör<sup>186</sup>. Media spelar därför en ovärderlig roll när det gäller att informera och intressera allmänheten så att debatten inte dör ut. Synd att de inte tar den mer på allvar.

### 8.4.3 COSAC

Mer intressant än EU-nämnden och andra nationella projekt, är vad de nationella parlamenten kan göra kollektivt. Under regeringskonferensen inför Amsterdamfördraget föreslogs till exempel att representanter från de nationella parlamenten skulle bilda ett särskilt utskott i europaparlamentet. Förslaget avsågs dock så istället koncentrerade man diskussionerna till konferensen mellan organ för EG-frågor, COSAC, som är ett samarbetsorgan för de nationella parlamentens EU-nämnder och europaparlamentets institutionella utskott. Det nya protokollet som togs fram ger COSAC rätt att bidra med allt man finner att unionens institutioner bör uppmärksamma, särskilt i samband med framtagande av lagstiftning<sup>187</sup>. På området för rättsligt samarbete får COSAC dessutom granska alla lagförslag och initiativ som kan komma att påverka enskildas fri- och rättigheter. Eventuella bidrag från COSAC i dessa frågor skall samtidigt alltid lämnas till parlamentet, rådet och kommissionen<sup>188</sup>.

Genom protokollet får COSAC följaktligen en fördragsfäst rådgivande roll. Flera medlemsstater, inklusive Sverige, hade principiella invändningar mot detta, mot bakgrund av att de nationella parlamenten inte kan låta sig representeras av detta organ. Protokollet kunde i alla fall till slut godkännas sedan en uttrycklig bestämmelse införts, om att COSAC:s bidrag inte på något sätt är bindande för de nationella parlamenten<sup>189</sup>. COSAC får således vare sig binda EU:s institutioner eller nationella institutioner. Därmed har de nationella parlamenten inte heller här fått något reellt inflytande utan endast en indirekt rätt att höras, vilket, med tanke på hur parlamentets konsultationsrätt har fungerat, inte ger några konkreta resultat.

### 8.4.4 Andra reformförslag

Det fanns även mer utmanande förslag på hur de nationella parlamenten skulle kunna bli mer delaktiga i unionens legislativa process<sup>190</sup>. Ett av dessa förslag var att bilda en sammankomst på europeisk nivå som skulle bestå av representanter från de nationella parlamenten. Denna sammankomst skulle ha ett verkligt inflytande på unionens lagstiftning. En annan idé var att istället bilda en andra kammare i europaparlamentet som också skulle bestå av nationella parlamentariker. Traditionellt sett har det emellertid varit väldigt svårt att få igenom sådana här förslag eftersom de innebär en stor ökning av EU:s överstatliga drag och det har medlemsstaterna inte varit redo för.

Diskussionerna under den senaste regeringskonferensen avspeglade den splittrade bild som finns i unionen när det gäller de nationella parlamentens roll i EU:s beslutsfattande. Den svenska utgångspunkten var att det i princip är genom sina regeringar som de nationella parlamenten skall påverka EU. Därför måste man genom reglerna som gäller rådet säkerställa

---

<sup>185</sup> Aa, ss.82-83

<sup>186</sup> Aa, s.81

<sup>187</sup> Prop 97/98:58, Amsterdamfördraget, ss.151-152

<sup>188</sup> Nergelius: Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans, s.65

<sup>189</sup> Prop 97/98:58, s.152

<sup>190</sup> Aa, ss.606-607

att det finns tillräckligt med tid för en nödvändig behandling av frågorna i de nationella parlamenten, det vill säga i Sveriges fall i EU-nämnden. Om man studerar både de förslag som gått igenom och de som inte har accepterats märker man snabbt att de förslag eller reformer som får godkänt är ytterst modesta. Det beror på medlemsstaterna inte vill ge makt till något kollektivt samarbetsorgan eftersom man även fortsättningsvis vill ha kvar den demokratiska förankringen i sitt parlament i respektive stat. Federationsanhängarna å sin sida tycker antingen att tillräcklig demokratisk legitimitet har uppnåtts genom de senaste reformerna eller så tycker de att ökat närmande mellan EU och dess medborgare skall ske genom europaparlamentet. Inte heller de andra institutionerna har något avgörande intresse av att öka de nationella parlamentens makt. En sådan utveckling skulle skapa konkurrens gentemot europaparlamentet, representanterna i rådet skulle få ytterligare en ”vakthund” efter sig och kommissionen och domstolen ser endast till gemenskapsintresset. Alla radikala förslag avslogs följaktligen mycket bestämt varför de nationella parlamenten även efter Amsterdamfördraget endast har en indirekt funktion i EU:s lagstiftningsprocess.

## 9 Nya förslag på reformer

Trots att det har genomförts många reformer på senare år och det är för tidigt att döma ut dem redan, verkar många vara övertygade om att det inte har gjorts tillräckligt eller att man har valt fel vägar. Därmed fortsätter debatten vilket innebär att det fortfarande dyker upp intressanta förslag på hur man skall kunna skapa förtroende, intresse och legitimitet för framtidens europeiska samarbete.

### 9.1 Skapandet av ett konstitutionellt råd

Ett av de stora problemen med Maastrichtfördraget var att det kom som en chock för många hur mycket kompetens som på senare år faktiskt hade lämnats över till EU. Många fick en känsla av att de gränser som satts upp för att avgränsa unionens kompetensområde hade överträtts alltför mycket. Både medborgare, regeringar och nationella domstolar tappade förtroendet för att de här gränserna inte skulle kränkas igen i framtiden. Ett exempel på detta var Bundesverfassungsgerichts revolt i sitt Maastrichtavgörande. Även Sverige och Danmark hakade på det här kritiska sättet att förhålla sig till unionens nya maktbefogenheter. Den tyska domstolen anser att avgränsningen mellan nationell kompetens och gemenskapskompetens kan avgöras i tysk domstol medan EG-domstolen uttryckligen har sagt att en sådan konflikt endast kan avgöras av denna. Den här politiskt brännande frågan verkar alltså vara ett olösligt problem inför framtiden.

En lösning på detta problem kommer dock från Weiler som föreslår att man skall upprätta ett konstitutionellt råd efter fransk modell<sup>191</sup>. Rådets uppgift blir att undersöka om EU har kompetens att anta en viss rättsakt och om unionen även bör anta den med hänsyn till subsidiaritetsprincipen. Varför skulle emellertid medlemsstaterna ha mer förtroende för denna konstellation? Enligt Weiler är det sammansättningen i rådet som skall garantera dess legitimitet. Rådets president skulle vara presidenten i EG-domstolen, varför

---

<sup>191</sup> Weiler: The European Union Belongs to its Citizens, s.155

gemenskapsintresset är representerat. Övriga medlemmar skulle tas från medlemsstaternas egna konstitutionella domstolar, varför även unionsmedlemmarnas nationella intressen skulle respekteras. För att kunna fungera effektivt skulle alla beslut tas med majoritet varför det inte skulle finnas någon vetorätt för de nationella representanterna.

Förslaget är inte helt orealistiskt och påminner faktiskt om ett parlamentsförslag från 1992. Att det inte fått något positivt gensvar beror på flera faktorer. Inrättandet av ett konstitutionellt råd skulle minska kommissionens inflytande och EG-domstolens beslutanderätt i dessa frågor varför det är svårt att få något stöd för förslaget från dessa institutioner. Inte heller medlemsstaterna verkar pigga på att föra upp den här viktiga politiska frågan på en överstatlig nivå när många av dem tycker att kompetensen att avgöra dessa kompetenskonflikter fortfarande finns på nationell nivå.

## 9.2 Partigrupperna nominerar kandidater till ordförandeposten

Som jag har redogjort för tidigare är det genom reformer av europaparlamentet som man försökt komma till rätta med den bristande demokratin. Även om parlamentet har fått mer makt gentemot de andra institutionerna har det tyvärr inte inneburit att medborgarnas inflytande har ökat nämnvärt eftersom intresset för parlamentsvalet är fortsatt svagt. Frågan har alltså varit hur man på ett bättre sätt skall kunna öka medborgarnas möjlighet till inflytande genom parlamentet.

Ett av senare års förslag har kommit från den förre kommissionsordföranden Jacques Delors<sup>192</sup>. Han föreslog att partigrupperna i parlamentet skulle föreslå sina kandidater till posten som ny ordförande i kommissionen, vilken skulle tillsättas under 1999, innan förra årets parlamentsval hölls. Väljarna skulle sedan genom parlamentsvalet kunna stödja den kandidat som de ville se som ordförande. Detta tror Delors skulle kunna skapa intresse både för valet av europaparlamentariker och för tillsättningen av kommissionsordföranden.

Frågan är emellertid hur stort intresse eller inflytande som en sådan här åtgärd skulle skapa eftersom väljarnas önskemål, vad gäller ny ordförande för kommissionen, inte skulle vara bindande på något sätt. Utan att vara cynisk kan man konstatera att rådgivande omröstningar aldrig brukar bli något annat än just rådgivande och skulle medborgarnas förslag inte följas kommer detta endast att innebära en ytterligare förtroendeförlust för unionen.

## 9.3 IT

Som jag konstaterat tidigare i uppsatsen, har de senaste årtiondenas globalisering och internationalisering medfört minskad makt och styrmöjligheter för de enskilda staterna och deras politiska representanter. Jag konstaterade även att denna utveckling riskerar att försvaga de gamla demokratiska strukturerna för politiskt beslutsfattande. En av de främsta drivkrafterna i globaliseringen är den nya informationstekniken och de nya medierna. Samtidigt som globaliseringen ger motiv eller tvång till politisk organisation över statsgränserna, finns därför i globaliseringen instrument som kan underlätta ett politiskt samarbete, nämligen informationstekniken. När de geografiska och kulturella avstånden blir allt större, kan IT hjälpa till att skapa en europeisk demokrati genom sin snabbhet, förmåga till interaktivitet och möjligheter att överskrida och upplösa gränser.

---

<sup>192</sup> Nergelius: Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans, s.245

### 9.3.1 Hot och möjligheter

Den nya utvecklingen med dess möjligheter till en ny sorts demokrati har tagits emot på olika sätt i debatten. Det finns som det påpekas i den nya demokratiutredningen, både visioner och hotbilder angående den nya tekniken. I debatten har speciellt de demografiska skevheterna i IT-användningen framhållits<sup>193</sup>. De här farhågorna är inte bara hjärnspöken, utan har besannats genom flera undersökningar. Det är fler högutbildade, höginkomsttagare, fler yngre och fler män än kvinnor som är IT-användare. Enligt en rapport från forskargruppen FSI från 1999, var det 51 % av de som tjänade 200000 kronor eller mer som använde Internet, medan av de som tjänade mindre använde endast 25 % Internet regelbundet. Samma skillnader fanns mellan låg- och högutbildade och mellan kvinnor och män<sup>194</sup>. Detta förhållande har gett upphov till en stark ideologisk kritik eftersom det finns en risk att traditionella klyftor mellan klasser, kön och åldersgrupper eventuellt förstärks. De här slutsatserna är dock inte oemotsagda. Användare av Internet behöver inte visa sina verkliga identiteter och exempelvis avslöja kön, ålder eller etnisk tillhörighet<sup>195</sup>. Genom att man kan existera och verka på nätet på lika villkor kan istället de gamla klyftorna brytas. Om politiken jobbar för att alla medborgare skall ha tillgång till nödvändiga kunskaper och teknik, kan således skillnader i makt och inflytande mellan olika grupper öka istället för att minska.

Andra farhågor är att människor väljer att endast leva i den snabba lätta världen på nätet, varför de inte orkar engagera sig i samhället som medborgare utan använder sig av mindre krävande gemenskaper genom datorn<sup>196</sup>. Även denna utveckling kan man emellertid vända till något positivt. Genom det mer anonyma engagemanget, kan grupper som inte annars kommer till tals få en möjlighet att komma i kontakt med andra medborgare eller beslutsfattare.

Den centrala frågan är således hur många som kan komma till tals och försvara sina intressen med hjälp av den nya tekniken. Om informationstekniken ska kunna spela en väsentligt större roll för framtidens demokrati, krävs att tekniken görs tillgänglig för alla på rimliga villkor.

### 9.3.2 IT:s betydelse för den europeiska demokratin

Vad kan då den nya tekniken göra för att underlätta våra strävanden att bygga upp en europeisk demokrati. Det första man tänker på är kanske teknikens förmåga att minska avstånden i tid och rum. Nyheter, tal och presskonferenser kan läggas ut på nätet omedelbart och komma alla till godo samtidigt. Att IT på detta sätt kan överskrida de geografiska gränserna mellan EU:s olika medlemsstater, är en stor fördel när väljare och valda fysiskt sett befinner sig allt längre ifrån varandra. Informationstekniken medför att sociala intressegemenskaper kan bildas oberoende av geografiska avgränsningar, då likasinnade i de olika medlemsstaterna genom nätet kan sluta sig samman och skapa politisk samhörighet, som vi tidigare sett kan ersätta en rent etnisk samhörighet som grundplåt i en demokrati. En sådan utveckling innebär att den geografiska valkretsen får allt mindre betydelse då alla kan nå genom nätet och uppslutningen mellan olika organisationer beror mer på intressen och politiska åsikter än på vilken medlemsstat man kommer från. Genom att Europas medborgare kan ta del i opinionsbildning och politiska aktiviteter på nätet kan man åter få inflytande över de frågor som flyttats från deras hemstater till EU<sup>197</sup>.

---

<sup>193</sup> Demokratiutredningen, s.94

<sup>194</sup> Aa, s.96

<sup>195</sup> Aa, s.95

<sup>196</sup> Aa, s.95

<sup>197</sup> Aa, s.98

I det tidigare avsnittet om de demokratiska problem som Europaparlamentet har i form av avsaknaden av ”riktiga” europeiska partier och ett skamligt lågt deltagande i Europavalen, konstaterades att det framförallt saknas ett ”offentligt rum” vad gäller Europafrågor i Europa. Frågan är därför enligt Gullan Gidlund, om den nya informationstekniken kan bidra till att lägga grunden till en europeisk demokrati genom att skapa ett virtuellt offentligt rum för en kontinuerlig dialog mellan medborgare och beslutsfattare i Europa<sup>198</sup>. Det demokratiska partiväsandets historia visar enligt Gidlund, att det finns ett intressant samband mellan utvecklingen av kommunikationstekniken och partiernas struktur och verksamhetsformer. Vilka tekniker och former för kommunikation som partierna använder sig av styrs framförallt av vilka former för kommunikation som finns tillgängliga och vilka av dessa som är mest effektiva, det vill säga vilka som ger mest rampljus och därmed mer röster för pengarna. Enligt mig själv borde då Internet vara det ideala kommunikationsmediet eftersom det är tillgängligt för allt fler, oberoende av geografiska gränser, informationen kan riktas till enskilda väljare, informationen kommer oredigerad och okritiserad till väljarna och framförallt är kommunikationen snabb och billig. Andra fördelar är att på nätet finns ett gemensamt språk, engelskan, som alla redan är vana att använda och genom denna kommunikationskanal når man ungdomar, det vill säga den grupp som man både i nationell politik och i EU-politiken haft så svårt att nå<sup>199</sup>.

Partierna har alltså i nätet en gyllene chans att i framtiden skapa ett offentligt rum för morgondagens väljare. För att detta skall lyckas krävs emellertid att de europeiska partierna vidareutvecklar sin IT-användning och erbjuder attraktiva mötesplatser på sina hemsidor samtidigt som man skapar ett effektivt intranet för att stärka organisationen inifrån<sup>200</sup>. EU:s partigrupper och institutioner har åtminstone lyckats lägga upp hemsidor med mängder av information och länkar, vilket jag själv har haft stor användning av i mitt arbete med uppsatsen. Det man har lagt ut är dock som sagt endast information, vilket inte ger medborgarna tillräckliga möjligheter att påverka EU. Tekniken har, som man uttrycker det i den nya demokratiutredningen, främst blivit ett stöd för ”servicedemokratin” eller ”åskådardemokratin” eftersom medborgarna inte själva är aktiva eller kan styra informationen<sup>201</sup>. Det finns dock möjligheter hos den nya tekniken för medborgarna att kunna påverka informationens innehåll samtidigt som man kan utöva kontroll över beslutsfattarna i EU. Offentlighetsprincipen ställning inom unionen, som jag tidigare öste kritik över, kan förbättras genom att de dokument och handlingar som begärs av medborgarna och som kan lämnas ut enligt de nya liberalare reglerna offentliggörs på nätet så att de blir tillgängliga för alla. Om medborgarna kan få tillgång till och därmed insyn i olika ärenden genom nätet istället för att skicka krångliga formulär inom snäva tidsfrister, kan det vara en avgörande faktor i viljan att engagera sig mer politiskt. Ett sådant system kan också ge unionens beslutsprocess mer öppenhet och transparens, något som den varit alltför befriad från fram tills idag.

Vad medborgarna i EU verkligen behöver för att engagera sig är dock en riktig möjlighet till inflytande. I en undersökning av forskningsprojektet IT-Framtider framgick att 51 % av svenska folket använder Internet men endast 26 % har besökt ett politiskt partis hemsida och endast 2 % säger sig ha försökt att påverka någon annan genom nätet<sup>202</sup>. Detta är dystra siffror eftersom det är i medborgarnas direkta medverkan i opinionsbildning och beslutsfattande som Internets stora möjligheter ligger. Den här möjligheten till direkt medverkan ligger dock inte så långt bort i tiden enligt flera bedömare. Över en lite längre sikt kan IT få stora

---

<sup>198</sup> Gidlund: IT och demokratin – de europeiska partinäten, s.133

<sup>199</sup> Gidlund: Medborgarinflytandet över EU, s.42

<sup>200</sup> Gidlund: IT och demokratin – de europeiska partinäten, s.38

<sup>201</sup> Demokratiutredningen, s.93

<sup>202</sup> Aa, s.96



konsekvenser för den representativa demokratin, som länge varit en stomme i vårt politiska system, genom att möjligheterna till direktdemokratin ökar genom nätet. Medborgarna kan i framtiden direkt påverka beslutsfattarna i Bryssel utan att behöva gå genom partier, varför partierna blir överflödiga. Den nya tekniken kan alltså både bli ett hot och en möjlighet för Europas partier man det viktigaste är att det är medborgarna som ytterst har att vinna på utvecklingen genom att de i allt större grad kan och vill vara med och styra utvecklingen, direkt eller indirekt.

### 9.3.3 Hur kan IT användas för att ge medborgarna ett större inflytande

IT har som vi konstaterat ovan visat på de hot men framförallt de möjligheter som denna kan innebära för skapandet av en fungerande demokrati i framtidens Europa. Tyvärr blir det oftast djupa tankegångar och funderingar på hur den nya utvecklingen kommer att påverka oss istället för konkreta förslag på hur vi själva skall kunna utnyttja den nya tekniken för att lösa det demokratiska underskott, som funnits alltför länge och som alltför få försökt att göra något åt. Därmed är Weilers konkreta och något radikala förslag verkliga ljusglimtar i debatten.

#### 9.3.3.1 Direktdemokrati på nätet

Hans första förslag är ett svar på hur man skall kunna öka intresset för parlamentet samtidigt som den direkta demokratin stärks. De viktigaste kännetecknen på demokratin i de olika medlemsstaterna är att den skall vara representativ och parlamentarisk. Detta innebär att majoriteten skall kunna kräva ut ansvaret från de som har makten, dvs kunna avsätta regeringen. I EU går inte det eftersom det helt enkelt inte finns någon regering att avsätta<sup>203</sup>. Visserligen skall europaparlamentet numera godkänna kommissionens ordförande och kan även rikta en misstroendeförklaring gentemot kommissionen. Kommissionen kan emellertid inte fullt ut jämföras med vår regering eftersom den inte enbart är politiskt tillsatt. Misstroendeinstitutet har tyvärr inte heller använts av parlamentet för att kontrollera kommissionen varför ingen kommission har blivit avsatt av parlamentet. Den sista farsartade misstroendeomröstningen i parlamentet visar tydligt på det nuvarande systemets brister. Här hade parlamentet chansen att låta en delvis korrumpierad kommission ta konsekvenserna av den massiva kritiken som kommit från flera olika håll. Istället valde man att i sista stund böja undan och om det berodde på en feighet gentemot kommissionen eller en osäkerhet inför vad det kunde innebära för det framtida unionsarbetet är svårt att säga. Först med expertutredningen bakom sig vågade man ryta till. Medborgarna har inte heller någon möjlighet att utöva inflytande över politiska sakfrågor på samma sätt som de kan på nationell nivå där det finns politiska partier med utförliga partiprogram som medborgarna kan välja mellan.

För att mer direkt kunna påverka inriktningen på politiken föreslår Weiler att i samband med parlamentsvalen skall medborgarna även kunna rösta på olika lagförslag<sup>204</sup>. Dessa lagförslag skall kunna läggas fram för väljarna när ett visst antal medlemsstater står bakom förslagen. Detta innebär att förslag som staterna inte får igenom i institutionerna kan man försöka få stöd för hos unionens medborgare istället. Detta skulle definitivt stärka medborgarnas ställning eftersom institutionerna och medlemsstaterna skulle vara bundna av resultatet i valet. Lagförslagen måste rymmas innanför unionens kompetenser precis som

---

<sup>203</sup> Weiler: The European Union Belongs to its Citizens, s.152

<sup>204</sup> Aa, s.152

annan lagstiftning som antas av institutionerna. Lagförslaget skall därför kunna undersökas i EG-domstolen för att avgöra om frågan ligger inom unionens kompetens. Antagna lagar skulle också kunna upphävas på samma sätt som de har antagits på, dvs genom en senare omröstning bland medlemsstaternas medborgare. Detta skulle ge ett mer flexibelt system än det vi har idag.

Ett sådant här system skulle medföra flera positiva effekter enligt Weiler. Först och främst skulle det öka intresset för parlamentsvalen p.g.a. att de nu skulle innebära en reell möjlighet till direkt inflytande över EU:s lagstiftning. Valen skulle få ett större anseende än de har idag då de främst används som en opinionsundersökning för hur de nationella regeringarna har skött sig efter det sista inhemska valet. Det mest revolutionerande är emellertid att, genom att omröstningarna är bindande, kommer systemet att innebära en mer direkt demokrati på europainivå än vad som finns på nationell nivå. Parlamentsvalen skulle få en lika stark ställning som en bindande folkomröstning.

En annan positiv följd av det nya systemet kan vara att transeuropeiska partier i egentlig mening äntligen växer fram. När det direkta folkliga inflytandet förs upp på europainivå måste den politiska debatten och de politiska partierna följa efter. De kommer att i större utsträckning behöva profilera sig i viktiga sakfrågor och blir mycket mer beroende av hur majoriteten av Europas medborgare ställer sig till olika frågor. Politiken kommer att i större utsträckning utformas efter vad individen tycker. Lobbygrupper och intresseorganisationer kommer att få inrikta sin verksamhet på medborgarna, istället för på politikerna, i större utsträckning än tidigare. Nu kan europaparlamentet bli det gemensamma politiska forum som har saknats tidigare.

Den här utvecklingen kan också skapa förutsättningar för att en gemensam politisk identitet skall kunna utvecklas, som både MacCormick och Weiler har efterlyst. En större samhörighet på det politiska planet skall, hoppas Weiler, kunna skynda på föreställningen om ett europeiskt medborgarskap. Om medborgarna genom politiken kan skapa gemensamma värderingar över nationsgränserna kan unionsmedborgarskapet få en verklig innebörd i framtiden.

Ett sådant här förslag stöter säkert på motstånd av många p.g.a. att det kan vara svårt att genomföra praktiskt. Det är ett nytt grepp som skulle innebära stora utmaningar i form av valkampanjer, informationskampanjer och administration för att förslaget skulle få önskad effekt. Vi har ju sett vilken dålig uppslutning det var i samband med det senaste parlamentsvalet trots att man den här gången satsat på omfattande val- och informationskampanjer och det fanns politiska debatter i TV varje kväll. På grund av de stora svårigheterna att kunna nå ut till alla samt en rädsla för att inte kunna klara det på ett administrativt effektivt sätt har man exempelvis inte ansett att det är lämpligt att använda sig av folkomröstningar på unionsnivå. Det är sant att storleken på projektet skulle medföra vissa startproblem men praktiska problem är ändå något som man med tiden kan lösa. Att de här tankegångarna med röstning på nätet inte är speciellt konstiga, omöjliga eller desperata försök inom EU visar det faktum att den 11 mars 2000 kommer den första lagligt bindande politiska valet att hållas på Internet. Det är Arizonas demokratiska parti som skall hålla primärval för att utse sin presidentkandidat<sup>205</sup>. Värre än tekniska svårigheter blir det att bemöta det motstånd som kommer från de som innehar makten idag och därmed skulle behöva lämna den ifrån sig. Tyvärr är nog Europas maktthavare inte mogna att ge sina medborgare en sådan möjlighet till direkt inflytande. Att gå från närmast full kontroll för de nationella politikerna till en direkt demokrati där medborgarna har avgörandet i sin hand vore kanske ett väl stort steg. Man skall emellertid komma ihåg att detta inte är något färdigarbetat reformförslag som Weiler har lagt fram utan ett utkast på vad som skulle kunna göras i framtiden. Trots detta

---

<sup>205</sup> Demokratiutredningen, s.100

tycker jag att han har stakat ut vägen och framförallt pekat ut vilka nötter som är värda att knäcka.

### 9.3.3.2 Internet kan ge insyn och transparens

Weiler, profet som han är, har bidragit med fler förslag som har rört om i debatten och gjort att flera har höjt på ögonbrynen. Idén att använda Internet i EU:s lagstiftningsprocess är ett ännu radikalare förslag, och enligt Weiler själv, det som skulle innebära mest dramatisk påverkan på maktutövningen i Europa<sup>206</sup>.

Ett av de allra största problemen i dagens EU är bristen på transparens i maktsystemet. Viktiga institutioner som ministerrådet och kommissionen lider av en total brist på öppenhet gentemot medborgarna. Bakom stängda dörrar drar de upp linjerna för framtidens samarbete och kan närmast ostört avgöra vem som skall få del av unionens pengar. Parlamentet, som i alla fall har viss insyn, har klart visat att det inte är starkt nog att ta tag i maktmissbruk från institutionernas sida. Hur skall då medborgarna, som nästan helt saknar insyn i det dagliga arbetet i Bryssel, kunna protestera och ha en möjlighet att påverka politikens utseende. Det är här som Weilers idéer kommer in. Förslaget innebär att man utnyttjar den snabba, billiga och lättillgängliga kommunikation som IT-samhället har gett oss. Det kan göras genom att man lägger ut alla nya lagförslag på en särskild hemsida på Internet. Sedan kan medborgarna gå in och inte endast titta på dessa sidor utan även kommentera dem och på så sätt bidra till att styra politiken. Ett sådant system kommer att öka olika aktörers möjligheter att spela en mer informerad, kritisk och engagerad roll i debatten. Främst kommer kanske större företag och intresseorganisationer att utnyttja en sådan möjlighet att påverka men även många individer skulle säkert ta chansen att kunna spela en mer aktiv roll. Direkt demokrati på nätet borde vara ett förslag som faller den enskilde individen i smaken. Ett lättare sätt att konkret kunna ta del av Europas utveckling är svårt att komma på. Särskilt i de yngre generationerna där Internet kanske är det allra vanligaste sättet att kommunicera kan ett sådant här förslag få ett stort genomslag.

Detta är ett så pass nytt grepp varför det är svårt att veta hur man skulle få det att fungera. Det är också svårt att förutsäga om det verkligen skulle innebära ett konkret bidrag till beslutsprocessen. Det beror givetvis på vilken vikt som man kommer att lägga vid denna nya "input". Även tidigare har institutionerna tagit del av synpunkter i form av e-mail utan att det har inneburit någon nämnvärd påverkan på deras senare ställningstaganden. Avgörande kommer också att vara om eventuell kritik på nätet blir konstruktiv och inte endast en massa missnöjesyttringar. Det gäller att politikerna kan använda sig av medborgarnas åsikter för att systemet skall få framgång.

I brist på andra fungerande förslag på reformer och med de stora olösta problem som finns idag skall man inte avvisa Weilers idéer. IT-lösningar som kan verka orealistiska idag kan ha en helt annan verklighetsanknytning i morgon. Tanken med förslaget är givetvis inte att Internet skall ersätta den traditionella lagstiftningsproceduren utan endast komplettera den så att alla, organisationer, företag och inte minst enskilda individer skall bli mer delaktiga.

## 10 Slutord

---

<sup>206</sup> Aa, s.153

Under de senaste åren har EU:s officiella linje varit att det demokratiska underskottet skall motarbetas. Efter att ha gått igenom vad som gjorts för att komma tillrätta med de demokratiska bristerna kan man dock ganska snabbt konstatera att det inte har gjorts tillräckligt. Europaparlamentets nya maktbefogenheter har inte varit lika kraftfulla i den praktiska politiken som de är i teorin. Det allvarligaste problemet med Europaparlamentet är emellertid paradoxen att ju mer makt parlamentet får desto svalare blir allmänhetens intresse för institutionen. Vid de senaste valen var valdeltagandet det lägsta hittills varför utvecklingen går mot ett minskat direkt inflytande för Europas medborgare istället för tvärtom. Ett annat exempel på Europaparlamentets tillkortakommanden är att några fasta enhetliga europeiska partier ännu inte har vuxit fram varför partipolitiken inte har avancerat upp till Europeanivå. Förutom Europaparlamentet är den största demokratiska bristen i EU avsaknaden av öppenhet utåt och möjlighet till insyn inåt. Inte heller detta problem har man lyckats lösa. Visst har de teoretiska möjligheterna till öppenhet och insyn blivit större med den ”nya” eller rättare sagt förbättrade offentlighetsprincipen. Tyvärr går inte denna offentlighet att jämföra med vår svenska motsvarighet. Europas medborgare är dessutom inte tillräckligt delaktiga eller införstådda med den politiska processen i EU för att kunna utnyttja den nya offentligheten. Till vad nytta är offentliga dokument om man inte vet att de finns. Trots att flera reformer genomförts för att skapa större institutionell legitimitet har därför den verkliga knäckfrågan, medborgarnas möjlighet till inflytande, inte lösts. Medborgarna känner sig maktlösa och är också maktlösa. Dels beror det givetvis på den avsaknad av demokratiska strukturer som tyvärr råder idag men det beror även på den ökade avlägsenhet, icke-transparens och otillgänglighet som medborgarna känner inför unionen. Denna känsla av obetydlighet skapar givetvis även ett ointresse eftersom man känner att man har en allt mindre roll att spela som medborgare i det nya Europa.

Är då detta slutet på unionen, eller får vi lära oss att leva med det demokratiska underskottet och istället ta till vara på de positiva effekter som det eventuellt kan innebära? Det går inte att besvara den här frågan utan att ta till sig den heta debatt och turbulens som har utmärkt unionsarbetet under sista tiden. Med den massiva kritik mot bristande demokrati, öppenhet och inflytande som förekommit på sistone är en ”överstat utan demokrati” otänkbar i framtiden. EU:s medborgare verkar inte nöja sig med ”bread and circus” varför välfärd och ekonomisk effektivitet inte kan sättas över demokratin. Många verkar istället överens om att vad som behövs nu är ett litet steg tillbaka så att man först kan legitimera det som hittills har uppnåtts inom unionen innan man skyndar vidare mot nya resultat. Att man skall behöva gå så långt som att åternationalisera unionens kompetenser för att uppnå demokrati tror jag emellertid är överdrivet. Även om det inte finns förutsättningar för en gemensam etnisk identitet i Europa kan en fortsatt integration så småningom säkert resultera i en gemensam politisk identitet. Den konstitutionella tolerans som är så speciell för den europeiska integrationen gör det möjligt att bygga upp ett demokratiskt samarbete mellan de olika europeiska folken. Att lägga ned ett projekt, som har pågått under ett halvt sekel, med den stora ekonomiska och säkerhetspolitiska tillbakagång som det skulle innebära, utan att ens ha försökt lösa problemen skulle vara som att slänga femtio års utveckling rätt i soptunnan.

Jag tror inte heller att det andra klassiska alternativet, federationen, är den bästa lösningen. Dels är medlemsstaterna inte redo att ta det steget och ge upp sin suveränitet, dels är det inte nödvändigt för att legitimera unionen.

Om man studerar debatten anses avsaknaden av ett offentligt europeiskt rum vara en av de starkast bidragande orsakerna till det låga intresset för Europafrågor och Europaparlamentet. För att kunna skapa ett sådant rum i Sverige krävs inte bara ett större engagemang hos svenska väljare och svensk massmedia utan att det finns en länk mellan väljarna och EU. Det

är dock inte självklart att denna skall vara Europaparlamentarikern. Jag tror att man kan hitta svaren i samarbetets uppbyggnad. Än så länge är EU en speciell blandning av mellanstatlighet och överstatlighet. Därmed måste även demokratin utgå från båda dessa nivåer, vad som krävs är alltså en dubbel legitimitet. Som vi har sett klarar inte Europaparlamentet ensamt att demokratiskt legitimera integrationsarbetet varför även de nationella parlamenten har en roll att spela i interaktionen mellan medborgarna och EU. Här är ett område där globalisering och IT också kan spela en viktig roll i framtiden. När de geografiska och kulturella avstånden blir allt större genom att politiken flyttas till Europeanivå, kan informationstekniken hjälpa till att skapa en europeisk demokrati genom sin snabbhet, förmåga till interaktivitet och möjligheter att överskrida och upplösa gränser. Genom nätet kan ett gemensamt europeiskt rum skapas genom att allt offentligt material och aktuella lagförslag läggs ut så att väljarna kan delta och bidra genom att ge uttryck för sina åsikter och rösta. Nätet kan ge oss medborgare en möjlighet till direkt påverkan som vi aldrig haft tidigare.

Möjligheter till förbättringar finns således. Frågan är om EU, medlemsstaterna och dess politiker är beredda att identifiera problemen och utnyttja de möjligheter som bjuds. EU befann sig för inte så länge sedan i en krissituation som man aldrig hade upplevt tidigare. Kommissionen som är EU:s initiativtagare, verkställare och kontrollant avgick efter avslöjanden om fusk, korruption, maktmissbruk och förskingring. Aldrig tidigare har en kommission avgått varför ingen egentligen visste vad man skall göra då. Den här olyckliga situationen kommer naturligtvis fungera som en grogrund för alla skeptiker. Det kommer att tas som intäkt för att man hade rätt i att EU är ett för stort projekt för att någonsin kunna bli demokratiskt legitimt. Det lilla förtroende som fanns är nu för alltid förlorat. Likväl kan man vända på steken och hävda att ur eländet kan det i själva verket komma något positivt. Visst kommer skandalerna i kommissionen att få negativa följder på kort sikt men på lång sikt kan de innebära nödvändiga förändringar. Nu vet alla vilka problemen är och vad som behöver göras. I framtiden kommer en mycket större kontroll råda vid val av ordförande och ledamöter i kommissionen och rutiner och strukturer kommer säkerligen att ses över för att undvika att något sådant här händer igen. Ett färskt exempel på det starkare trycket är Romani Prodis senaste utrensning av misslyckade tjänstemän ur kommissionen. Det finns idag inte samma utrymme för missbruk och inkompetens som tidigare. I och med att fokus nu ställs på dessa frågor kan intresset för EU i själva verket öka bland dess medborgare. Vi får således hoppas att de senaste Europavalen blir det sista lågvattenmärket för den europeiska demokratin.

# Källförteckning

## Litteratur

Agné, Hans: Demokrati på europeisk nivå, i SOU 1998:124, ss.7-44.

Allardt, Erik: Globaliseringen, demokratin och välfärdssamhället, i SOU 1999:56, ss.19-37

Bernitz Ulf, Ekholm Karolina, Gustavsson Sverker, Lindahl Rutger och Södersten Bo:  
EU- idag, 1998, SNS Förlag, 1:a upplagan

Dehousse, Renaud: European institutional structure after Amsterdam, 1998  
Artikelsamling för seminariekurs i EG-rätt, del III, sammanställd av Per Cramér.

Gidlund, Gullan: IT och demokrati – de europeiska partinäten, i Europaperspektiv Årsbok  
1999, ss.127-144, Nerenius och Santéus Förlag

Gidlund, Janerik: Medborgarinflytandet över EU, i SOU 1998:145, ss.35-46

Goldmann, Kjell: Skilda identiteter- gemensam demokrati, i SOU 1998:145, ss.9-21.

Gustavsson, Sverker: Varför överstat utan demokrati?, 1998  
Artikelsamling för seminariekurs i EG-rätt, del III, sammanställd av Per Cramér.

Held, David: Kan globaliseringen regleras?, i SOU 1999:11, ss.33-53

Jacobsson, Kerstin: Medborgarinflytande över EU, i SOU 1998:145, ss.25-34.

Langrish, Sally: The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights, 1998  
Artikelsamling för seminariekurs i EG-rätt, del III, sammanställd av Per Cramér.

Lundström, Mats: EU-inträdet och demokratin i Sverige, i SOU 1998:124, ss.45-74

Maurer, Andreas: (Co-) Governing after Maastricht: The European Parliament's institutional  
performance 1994-1998, working paper for European Parliament, Directorate General for  
Research, 1998

Majone, Giandomenico: Regleringarnas legitimitet, i SOU 1998:124, ss.75-101.

Nergelius, Joakim: Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans, 1998  
Norstedts Juridik, 1:a upplagan

Petersson, Olof, Von Beyme Klaus, Karvonen Lauri, Nedelmann Birgitta, Smith Eivind:  
Demokratarådets rapport 1999, SNS Förlag, 1:a upplagan

Scharpf, Fritz W.: Governing in Europe, effective and democratic?, 1998  
Oxford University Press

Scharpf; Fritz W.: Välfärdsstaten, den ekonomiska integrationen och demokratin, i SOU 1998:124, ss.103-132

Weiler, Joseph H.H: European Democracy and its Critique, Artikelsamling för seminariekurs i EG-rätt, del II, sammanställd av Per Cramér.

Weiler, Joseph H.H: The European Union Belongs to its Citizens, 1997 Artikelsamling för seminariekurs i EG-rätt, del III, sammanställd av Per Cramér.

Weiler, Joseph H.H: The Function and Future of European Law, 1999 Publikation av Juridiska fakulteten vid Helsingfors Universitet, utgiven av Veijo Heiskanen och Kati Kulovesi, Forum Iuris

Weiler, Joseph H.H: The Transformation of Europe, 1991 The Yale Law Journal, vol.100:2403.

### **Tidskrifter**

EP-NYTT SPECIAL – Demokrati och effektivitet i ett utvidgat EU, Bilaga till EP-NYTT nr 4 1996, Europaparlamentets informationskontor i Stockholm

EP-NYTT SPECIAL – Amsterdamfördraget – EU:s nya grundlag, Bilaga till EP-NYTT nr 8/9 september 1997, Europaparlamentets informationskontor i Stockholm

EP-NYTT, nr 6-7, juli-augusti 1999, Europaparlamentets informationskontor i Stockholm

### **Offentligt tryck**

#### **Utskottsuttalanden**

1993/94:KU21 - Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska Unionen

#### **Propositioner**

94/95:19 – Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen

97/98:58 - Amsterdamfördraget

#### **SOU**

1998:124- Demokrati på europeisk nivå?

1998:145 - EU- ett demokratiprojekt?

1999:11 - Bör demokratin avnationaliseras?

1999:56 - Globaliseringen och demokratin

1999:58 – Löser juridiken demokratins problem?

Demokratiutredningen – Demokrati på svenskt vis

**Europaparlamentets generaldirektorat för information och kontakter med medborgarna**

Europavalet - juni 1999, Resultat och invalda, reviderad utgåva – 28 juli 1999